



Продовольственная и
сельскохозяйственная организация
Объединенных Наций

Органическое сельское хозяйство и право

VISIT...

LANZAROTE
Caliente.COM

Органическое сельское хозяйство и право

авторы:

Элиза Морджера

Кармен Буллон Каро

Грасия Марин Дюран

для

Службы разработки законодательства

Управления по правовым вопросам и этике

ФАО

ПРОДОВОЛЬСТВЕННАЯ И СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННАЯ

ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Рим, 2015 г.

Данная публикация вначале была напечатана на английском языке Продовольственной и сельскохозяйственной организацией Объединенных Наций «Organic agriculture and the law», 2012 г. Эта версия содержит только Часть 1 оригинального текста.

Используемые обозначения и представление материала в настоящем информационном продукте не означают выражения какого-либо мнения со стороны Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций относительно правового статуса или уровня развития той или иной страны, территории, города или района, или их властей, или относительно делимитации их границ или рубежей. Упоминание конкретных компаний или продуктов определенных производителей, независимо от того, запатентованы они или нет, не означает, что ФАО одобряет или рекомендует их, отдавая им предпочтение перед другими компаниями или продуктами аналогичного характера, которые в тексте не упоминаются.

Мнения, выраженные в настоящем информационном продукте, являются мнениями автора (авторов) и не обязательно отражают точку зрения или политику ФАО.

ISBN 978-92-5-407220-9

© ФАО, 2016

ФАО приветствует использование, тиражирование и распространение материала, содержащегося в настоящем информационном продукте. Если не указано иное, этот материал разрешается копировать, скачивать и распечатывать для целей частного изучения, научных исследований и обучения, либо для использования в некоммерческих продуктах или услугах при условии, что ФАО будет надлежащим образом указана в качестве источника и обладателя авторского права, и что при этом никоим образом не предполагается, что ФАО одобряет мнения, продукты или услуги пользователей.

Для получения прав на перевод и адаптацию, а также на перепродажу и другие виды коммерческого использования, следует направить запрос по адресам: www.fao.org/contact-us/licence-request или copyright@fao.org.

Информационные продукты ФАО размещаются на веб-сайте ФАО (www.fao.org/publications); желающие приобрести информационные продукты ФАО могут обращаться по адресу: publications-sales@fao.org.

СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ	v
-----------------------	---

I. ВВОДНАЯ ЧАСТЬ.	1
----------------------------------	----------

1. ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ПРЕИМУЩЕСТВА ОРГАНИЧЕСКОГО СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА	3
2. СОЦИАЛЬНЫЕ ПРЕИМУЩЕСТВА ОРГАНИЧЕСКОГО СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА	7
3. ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРЕИМУЩЕСТВА ОРГАНИЧЕСКОГО СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА	10
4. ИСТОРИЯ ДВИЖЕНИЯ «ЗА ОРГАНИЧЕСКУЮ ПРОДУКЦИЮ» . .	13
5. УЧАСТИЕ ФАО В ОРГАНИЧЕСКОМ СЕЛЬСКОМ ХОЗЯЙСТВЕ . .	14
6. ОБЪЕМ ИССЛЕДОВАНИЯ	16

II. МЕЖДУНАРОДНЫЕ РУКОВОДСТВА ПО ОРГАНИЧЕСКОМУ СЕЛЬСКОМУ ХОЗЯЙСТВУ	21
---	-----------

1. МЕТОДИЧЕСКИЕ УКАЗАНИЯ «CODEX ALIMENTARIUS»	22
1.1 Что такое «Codex Alimentarius»?	22
1.2 Методические указания «Codex Alimentarius» по органическим продуктам питания	25
1.3 Другие существенные стандарты и методические указания «Codex Alimentarius»	31
2. МЕЖДУНАРОДНАЯ ФЕДЕРАЦИЯ ДВИЖЕНИЙ ЗА ОРГАНИЧЕСКОЕ СЕЛЬСКОЕ ХОЗЯЙСТВО (ИФОАМ)	35
2.1 Что такое ИФОАМ?	35
2.2 Стандарт ИФОАМ для органического производства и переработки.	40
2.3 Аккредитационные требования ИФОАМ (ранее: Аккредитационные критерии ИФОАМ) к сертификации производства и переработки органической продукции	43
3. МЕЖДУНАРОДНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ПО СТАНДАРТИЗАЦИИ (ИСО)	45
3.1 Что такое ИСО?	45
3.2 ISO 65 — Общие требования к органам, управляющим системами сертификации продукции	48

4.	ГАРМОНИЗАЦИЯ И ЭКВИВАЛЕНТНОСТЬ	49
4.1	Международная целевая группа по гармонизации и эквивалентности в органическом сельском хозяйстве	50
4.2	Доступ к глобальному рынку органической продукции	53
4.3	Региональное сотрудничество и органическое производство	56
5.	ВАЖНЫЕ МЕЖДУНАРОДНЫЕ КОНВЕНЦИИ ПО ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЕ	59
5.1	Конвенция о биологическом разнообразии	60
5.2	Конвенция ООН по борьбе с опустыниванием.	66
6.	ВАЖНЫЕ МЕЖДУНАРОДНЫЕ СОГЛАШЕНИЯ О ТОРГОВЛЕ	67
6.1	Основополагающие принципы норм ВТО: ГАТТ.	69
6.2	Конкретные требования в рамках правового регулирования ВТО: Соглашение по ТБТ	77
6.3	Заключительные комментарии по правовой базе ВТО и законодательству в области органического сельского хозяйства	105
7.	ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ КОММЕНТАРИИ	107
III. ЭЛЕМЕНТЫ НАЦИОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА		113
1.	Общие рекомендации для разработчиков законопроектов	115
2.	Анализ существующего законодательства, имеющего потенциальное значение для органического сельского хозяйства	117
3.	Основные элементы национального законодательства в сфере органического сельского хозяйства	120
3.1	Вступительные положения	121
3.2	Институциональное устройство	131
3.3	Маркировка	139
3.4	Правила органического производства	146
3.5	Подтверждение соответствия.	182
3.6	Органические операторы	201
3.7	Импорт и экспорт	204
3.8	Несоблюдение требований и нарушения	214
3.9	Меры по продвижению органических продуктов на рынок	223
3.10	Заключительные положения	224

ПРЕДИСЛОВИЕ

Органическое сельское хозяйство вызвало рост интереса во всем мире.¹ Полагают, что оно создает значительные социальные, экономические и экологические преимущества. Оно способно стать еще одним методом, способствующим смягчению последствий изменения климата, посредством таких процессов, как повышенное связывание углерода в почве. В широком смысле, органическое сельское хозяйство также считается экологически безвредным вследствие упора на минимизацию обработки почвы и ограниченное использование пестицидов, гербицидов и синтетических удобрений. Кроме того, ожидается, что органическое сельское хозяйство сыграет важную роль в борьбе с опустыниванием, сохранении биоразнообразия, содействии устойчивому развитию, содействии укреплению здоровья животных и жизнестойкости растений. Возрастающий интерес со стороны потребителей и рынков по всему миру также открыл новые торговые перспективы перед развивающимися странами, реализуемые на основе признанной на международном уровне сертификации.

ФАО начала работать в области органического сельского хозяйства в конце 90-х гг. XX в. Эта работа была вдохновлена мандатом ФАО, предусматривающим обеспечение всеобщей продовольственной безопасности. Было положено начало сотрудничеству с такими организациями, как Международная федерация движений за органическое сельское хозяйство (ИФОАМ) и ЮНКТАД. Появились и внутренние инициативы ФАО по укреплению базы знаний,

1 В недавнем прошлом, например, в ФАО прошла Международная конференция по органическому сельскому хозяйству и продовольственной безопасности (3 – 5 мая 2007 г.), на которой был сделан вывод, что органическое сельское хозяйство обладает огромным потенциалом в контексте глобальной продовольственной безопасности. Кроме того, Всемирный банк опубликовал «Доклад о мировом развитии за 2007 г.», ставший первым за 25 лет, где основное внимание было уделено сельскому хозяйству. Доклад также подчеркивал важность органического подсектора сельского хозяйства, указывая среди других фактов на то, что сейчас органические культуры занимают уже более 31 миллиона гектаров, а органические продукты составляют сейчас около 47% общего объема экспорта развивающихся стран.

в том числе создание Межведомственной рабочей группы по органическому сельскому хозяйству для налаживания контактов между департаментами ФАО и обмена опытом.

В 2005 г. Комитет кодекса по маркировке пищевой продукции разработал «Методические указания по производству, переработке, маркировке и сбыту органических продуктов питания» ввиду растущего производства органических пищевых продуктов и международной торговли ими. Эти методические указания послужили для стран в качестве основы регулирования органического сельского хозяйства. Кроме того, они помогли ФАО осуществлять консультационную деятельность в ходе реализации проектов. Служба разработки законодательства Управления по правовым вопросам и этике ФАО была задействована в различных проектах, предоставляя консультации членам ФАО по вопросам изучения и разработки законодательства в области органического сельского хозяйства, а также создания органов сертификации органической продукции.

В ходе выполнения этих проектов, однако, выявилась одна из самых острых проблем: страны столкнулись с наличием ограниченной информации относительно передовых практических методов и вопросов, подлежащих рассмотрению при разработке нормативно-правовой базы для органического сельского хозяйства. Зачастую бенефициары таких проектов технической помощи хотели знать, какие законодательные подходы использовали другие страны, и с какими трудностями эти страны столкнулись при разработке законодательства. Их интересовали правовые требования к органической продукции, которые существуют на крупнейших потенциальных рынках сбыта, таких как США, Европейский союз и Япония.

Чтобы заполнить этот информационный пробел, Отдел правового развития ФАО провел предварительное исследование правовых аспектов органического сельскохозяйственного производства, которое поможет закрепить и обобщить практические уроки, усвоенные при консультировании стран в сфере законодательного регулирования органического сельского хозяйства. Задача настоящей публикации – определить и разъяснить различные

юридические составляющие процесса производства органической продукции, провести сравнительный анализ отдельных государственных и частных правовых источников международного значения, а также представить рекомендации по вопросам, требующим внимания в ходе создания законодательной базы для органического сельского хозяйства страны. Это лишь первый шаг в деле распутывания сложных и сугубо специальных вопросов, касающихся разработки национального законодательства в области органического сельского хозяйства, поэтому авторы выражают надежду, что присланные читателями комментарии помогут детализировать и обогатить предварительные выводы, представленные в данной книге.

Это исследование провели Элиза Морджера, Кармен Буллон Каро (Служба разработки законодательства ФАО) и Грасия Марин Дюран (консультант) при участии Маркуса Арбенца (ИФОАМ), Он Кун Вэя (ИФОАМ), Андре Лё (ИФОАМ) и Джозель Катто (ИФОАМ); Софии Тварог (ЮНКТАД), Дайаны Боуэн, представителя проекта «Доступ к глобальному рынку органической продукции» (GOMA), Нади Шалабба (инспектор по природным ресурсам ФАО), Амбры Гобена и Натаниэля Грисона (Управления по правовым вопросам и этике ФАО). Авторы исследования хотели бы выразить свою признательность Паскалю Лю (экономист ФАО), Виктору Мозоти, Маргрет Видар и Джессике Вапнек (Управление по правовым вопросам и этике ФАО), Кристин Барбо (посольство Франции в Египте), Арно Билану (посольство Франции в Хорватии), Михилю Даниэлю Эразмусу (Министерство сельского хозяйства, лесоводства и рыбоводства ЮАР), Джованне Элизабете Ла Рокка (посольство Израиля в Италии), Марине Деур и Дарии Мусулин (Департамент органической продукции Хорватии) и Си Ру (посольство Франции в Китае) за их ценный вклад и комментарии. Научная и издательская помощь со стороны Бенджамина Сайагха, Джесси Беллама, Лоры Кампас, Натали Родилья и Грэма Хэмли (юристы-интерны ФАО) также принята с благодарностью.

Блез Кюмланган

начальник Службы разработки законодательства

ЧАСТЬ I

I. ВВОДНАЯ ЧАСТЬ

Органическое сельское хозяйство – это система земледелия, животноводства и рыбоводства, в которой особое внимание уделяется охране окружающей среды и использованию натуральных методов ведения хозяйства. Все это имеет отношение не только к конечному продукту, но и ко всему комплексу производства и доставки сельскохозяйственной продукции. С этой целью во всем сельскохозяйственном цикле – от производства и переработки до транспортировки и доставки – исключено использование искусственных продуктов, таких как генетически модифицированные организмы (ГМО), и ряда привносимых извне агротехнических средств, включая пестициды, ветеринарные лекарственные препараты, добавки и удобрения. Вместо этого производители органической продукции берут на вооружение натуральные сельскохозяйственные методы и современные научные знания в области экологии, стремясь тем самым максимально оздоровить экосистему на долгосрочную перспективу, повысить ее продуктивность и качество продукции, защитить окружающую среду. Поборники органических методов считают, что это более устойчивый и менее разрушительный подход к ведению сельского хозяйства.

Органическое сельское хозяйство уходит корнями в традиционные сельскохозяйственные приемы, применявшиеся в небольших общинах по всему миру. Крестьяне передавали последующим поколениям свой опыт эффективного использования таких приемов. Органическое сельское хозяйство стало привлекать к себе внимание в более широких масштабах в 60-х гг. XX в., когда производители и потребители поняли, что объемы химикатов, применявшихся в земледелии и животноводстве, способны нанести вред здоровью человека и окружающей среде. С тех пор оно успело сложиться в более целостное и организованное движение, а к сегодняшнему дню превратилось в самый динамично развивающийся продовольственный сектор в мире.

Так как органические продукты невозможно отличить на взгляд от обычных, потребители вынуждены целиком и полностью полагаться на независимую сертификацию, т.е. на процедуру, руководствуясь которой государственные или частные сертификационные органы гарантируют, что органическая продукция произведена и обработана в соответствии с надлежащими стандартами. Стандарты органического производства уже долгое время олицетворяют консенсус, достигнутый по поводу значения маркировки «органический» на продукте, и служат для передачи этой информации потребителю. Сертификация не только помогает завоевать доверие потребителя к органической системе хозяйствования и ее продукции, но и подчеркивает отличительные особенности органического сельского хозяйства, облегчая его доступ к рынку. Таким образом, в отличие от товаров с маркировкой «экологически безопасный», «экологически чистый», «свободного выгула», надпись об органическом происхождении означает соответствие сугубо специфичным методикам производства и подготовки продукта. Чтобы использовать маркировку «органический», фермеры должны получить сертификат о соответствии их продукции необходимым стандартам, основанный на независимой экспертизе их методов ведения хозяйства. Органические стандарты, как правило, включают использование только натуральных сельскохозяйственных стимуляторов, сохранение природных ресурсов, поддержание биоразнообразия и обеспечение сохранности экосистемы. В связи с тем, что производители органической сельхозпродукции обязаны учитывать воздействие своей деятельности на окружающую их экосистему, их методы хозяйствования обычно адаптированы к местным условиям.

В целом, ожидается, что органическое сельское хозяйство должно иметь экологические, социальные и экономические преимущества. После того, как эти преимущества будут далее рассмотрены более подробно, последует краткий обзор истории движения за органическое производство и деятельности Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (ФАО) по развитию органического сельского хозяйства, что, в свою очередь,

послужит основой для дальнейшего исследования в отношении национального законодательства в сфере органического сельскохозяйственного производства.

1. ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ПРЕИМУЩЕСТВА ОРГАНИЧЕСКОГО СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА

Землепользование оказывает существенное воздействие на окружающую среду. Современные (обычные) сельскохозяйственные методы, нацеленные, главным образом, на получение высоких урожаев, не предусматривают практически никаких мер по гармоничному взаимодействию с окружающей средой и ее сохранению. Подобная практика способна привести к широкомасштабной деградации окружающей среды, последствиями которой чаще всего бывают эрозия почвы, загрязнение воды, почвы и воздуха, потеря биоразнообразия и опустынивание. Это также вносит свою лепту и в глобальное потепление – современное сельское хозяйство несет ответственность за более чем 13% всего объема антропогенных выбросов парниковых газов.² Органическое сельское хозяйство, напротив, использует индивидуальный подход к землепользованию, когда упор делается на сохранении природной экосистемы земельного угодья при сниженном энергопотреблении и уменьшении рисков загрязнения, характерных для привычных сельскохозяйственных подходов. Органическое сельское хозяйство, таким образом, является разумной альтернативой сложившейся практике перед лицом постоянно усугубляющихся проблем изменения климата и деградации окружающей среды.

Эрозия почв – основная причина снижения урожайности и плодородия. Многократные сравнения обычных и органических хозяйств показали, что органические методы улучшают плодородие почвы, способствуя ее оздоровлению. При органическом землепользовании грунт лучше удерживает

2 Четвертый оценочный доклад (2007 г.) Межправительственной группы экспертов по изменению климата, доступен на сайте: www.ipcc.ch.

влагу, чем в обычных хозяйствах, что имеет большое значение в засушливых климатических условиях, и снижает риск опустынивания. Поэтому **защита почвы** является одним из основополагающих принципов органического сельского хозяйства. Плодородие почвы – это неизменный краеугольный камень органического земледелия, потому что фермеры не используют синтетические вещества для восстановления истощенных почв. Вместо этого они поддерживают и приумножают плодородие почвы через многокультурные системы земледелия, севооборот, использование органических удобрений и минимальную обработку. Органическое сельскохозяйственное производство способно повысить содержание органических веществ в почве, усиливая ее способность по удержанию влаги и сдерживанию циркуляции загрязнителей. Кроме того, органические методы противостоят эрозии почвы, ведь при этом используются натуральные пестициды и сохраняется в неизменном состоянии почвенный покров, так что даже истощенные почвы быстро восстанавливаются. Практически нет научных данных о том, что органическое сельское хозяйство способно обратить вспять процесс опустынивания, однако имеется ряд практических примеров того, как системы органического земледелия возвращали плодородие истощенным землям. Это позволяет предположить, что органическое сельскохозяйственное производство может стать эффективным средством борьбы с опустыниванием.

Загрязнение пресных вод в сельском хозяйстве тоже обусловлено эрозией почв, а также проникновением нитратов и синтетических веществ в водотоки. В свете того, что органические хозяйства не используют синтетические химикаты, риск загрязнения воды значительно снижается. Органические методы обработки почвы также понижают степень загрязнения водотоков нитратами в связи с меньшим использованием нитратов, по сравнению с обычными методами, да и воду органически обработанная почва удерживает лучше.

Кроме того, органические хозяйства стремятся потреблять меньше **энергии**, то есть являются более энергоэкономичными,

чем обычные. Исследования показывают, что они потребляют примерно от 45 до 64% невозобновляемой энергии (ископаемого топлива) от уровня энергопотребления обычных хозяйств. Выяснилось, что в зависимости от климата и исследованных культур, уровень энергоемкости органических хозяйств оказывался ниже, как минимум, на 25%, а то и на 81%.

Экологические преимущества органического сельского хозяйства касаются и **изменения климата**. Международная группа экспертов по изменению климата настоятельно рекомендовала внедрять устойчивые системы земледелия, подобные тем, которые используются в органических хозяйствах, чтобы уменьшить выбросы углерода. Органические методы действительно способны снижать выбросы углерода – на 48–66% по сравнению с показателями обычных хозяйств. Это происходит благодаря высокому содержанию органических веществ в органических грунтах, что позволяет почве улавливать и преобразовывать углерод, снижая со временем его выбросы. Органические хозяйства также способны снижать выбросы двуокиси азота просто потому, что потребляют меньше азота, чем обычные хозяйства. Это особенно важно в свете того, что современное сельское хозяйство несет ответственность за 65–80% загрязняющих атмосферу выбросов диоксида азота, способствующих разрушению озонового слоя.

Органическое сельское хозяйство способствует **охране природы и сохранению биоразнообразия**. Использование синтетических веществ, акцент на монокультурное земледелие, интенсификация ради максимальных урожаев, характерные для обычного сельскохозяйственного производства, привели к значительному сокращению численности и разнообразия животных и растений, используемых в сельском хозяйстве. Красная книга исчезающих видов Международного союза охраны природы (МСОП) отмечает, что основную опасность для биоразнообразия представляет утрата местообитаний и что 70% всех находящихся под угрозой исчезновения видов птиц и 49% видов растений попали в список исчезающих именно по

вине сельского хозяйства. Успешное органическое производство, напротив, опирается на биоразнообразие. Чтобы защитить себя от неурожая, например, производители органической продукции засеивают поля генетически разнообразными культурами, тем самым надежно обеспечивая сохранность разнообразного генофонда и одновременно выявляя тот семенной материал, который в долгосрочной перспективе окажется наименее уязвимым и наиболее урожайным. Фермеры-органики полагаются на живую природу, черпая в ней средства для опыления, борьбы с вредителями и поддержания плодородия почвы. Отсутствие синтетических пестицидов способствует улучшению природных местообитаний птиц, насекомых и почвенных микроорганизмов. Исследования показывают, что благодаря такому подходу плотность популяций птиц, растений, земляных червей и насекомых в органических хозяйствах намного выше, чем где бы то ни было.

Органическое сельское хозяйство, воздерживаясь от использования искусственных синтетических пестицидов, отдает предпочтение местным видам и истари применявшимся приемам борьбы с вредителями. Такая практика называется **«органической борьбой с вредителями» (ОБВ)**. Условия успеха ОБВ – владение информацией при принятии решений и тщательное планирование. Она включает: поддержание популяций природных хищников, способствующих сдерживанию распространения сорняков, болезней и насекомых; выращивание наиболее устойчивых культурных сортов; оздоровление почвы для противодействия патогенным факторам; соблюдение сезонности при выращивании растений, что также способствует сохранности биоразнообразия; использование проверенных органических средств уничтожения вредителей и оздоровления, таких как личинки хищных насекомых. Считается, что все это не только позволяет эффективно бороться с вредителями, но и способствует сохранению здоровой и разнообразной экосистемы.

Более того, в органическом сельском хозяйстве не принято использовать **генетически модифицированные организмы** или подобную продукцию, включая растения и животных, несмотря

на то, что факторы риска, потенциально связанные с такой продукцией, то и дело оспариваются (а в некоторых случаях, например при производстве ряда ветеринарных медикаментов в ЕС и Тунисе, для них делают исключения). Согласно принципам органического производства использование ГМО девальвирует приоритет биоразнообразия и представляет собой искусственное вмешательство в генофонд культурных растений, животных и микроорганизмов, обитающих в хозяйствах. В итоге, отказ от ГМО является условием для всех этапов производства, переработки и транспортировки органической продукции. Риск попадания ГМО в органические продукты через перекрестное опыление все-таки существует. Поэтому органические хозяйства могут лишь гарантировать, что в их продукции ГМО не использовались преднамеренно.

Наконец, еще один ключевой принцип органического сельского хозяйства – это **здоровье и безопасность животных**. Вообще говоря, органическое сельское хозяйство в контроле заболеваемости скота полагается на профилактические меры, ограничивая применение ветеринарных лекарственных средств. Органические стандарты для животноводства также требуют, чтобы животные имели достаточно пространства, свежий воздух и подходящее укрытие. Кроме того, требуются особые программы питания, предусматривающие использование, в первую очередь, органических кормов. Это более гуманный и естественный подход к животноводству, который не всегда учитывается в обычном сельскохозяйственном производстве. Такой подход также несет оздоровительную функцию, снижая стрессы у животных, что, по мнению многих, предотвращает развитие болезней.

2. СОЦИАЛЬНЫЕ ПРЕИМУЩЕСТВА ОРГАНИЧЕСКОГО СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА

Органическое сельское хозяйство может оказывать значительное социальное влияние на сельские общины. Для начала, органическое производство способно привести к росту **возможностей трудоустройства** среди сельского населения. В

органическом сельском хозяйстве зачастую шире используется ручной труд, компенсируя отказ от синтетических удобрений и пестицидов, и поэтому появляется больше вакансий для сельских жителей. Потребности в дополнительной рабочей силе варьируются в зависимости от возделываемой культуры и конкретного хозяйства – только по Европе заметны расхождения в расчетах в зависимости от страны, и даже разные исследования приводят неодинаковые цифры. В целом, однако, для управления органическим хозяйством требуется на 10–20% больше рабочей силы, чем для обычного. Кроме того, производители органической сельхозпродукции диверсифицируют выращиваемые культуры и распределяют сроки посева по всему годовому циклу, стремясь сохранить биоразнообразие и оздоровить почву. Это создает возможности для круглогодичного трудоустройства, снижает текучесть кадров и может способствовать решению проблемы рабочих мест для мигрантов. Диверсификация культур также смягчает последствия неурожая, распределяя риск по более широкому ассортименту культур и продуктов. Помимо всего прочего, лучшие возможности для трудоустройства в органических хозяйствах способствуют укреплению сельских общин, приостанавливая исход населения в города в поисках работы.

Производство органических продуктов ведет к укреплению местных общин и способствует **развитию сельских районов**. Для сохранения конкурентоспособности сельхозпроизводители должны адаптироваться к местным условиям, управляя рабочей силой, землей и ресурсами таким образом, чтобы максимально повысить производительность, и при этом не забывать о бережном отношении к окружающей среде. Такая задача требует постоянного экспериментирования с новыми методиками и накопления местных знаний для выработки эффективных приемов. Кроме того, производители поддерживают определенные стандарты путем тесного взаимодействия с соседями, что помогает им сообща сохранять чистоту воздуха, воды и почвы. Сотрудничество по этим вопросам консолидирует связи внутри общины, что приводит к установлению партнерства и лучшей организации среди производителей органической продукции. В результате организованные группы или кооперативы могут объединять

свои ресурсы, расширять свой доступ на рынки, вести торговые переговоры с большей выгодой для себя. Есть свидетельства того, что укрепление кооперации ведет в конечном итоге к более активному участию в местном самоуправлении и к появлению в сельских общинах новых предприятий.

Многие органические хозяйства также используют принципы честного предпринимательства в отношении **труда и социальной защиты**. Реализуя права трудящихся в сфере органического сельского хозяйства, производители органической продукции соглашались с введением минимальных социальных и трудовых стандартов. С этой целью сельхозпроизводители принимают меры к тому, чтобы работники получали приемлемую заработную плату, трудились в безопасных для жизни и здоровья условиях, имели доступ к социальным услугам. Движение за органическое производство признает важность социальной защиты, однако отдает себе отчет в том, что в некоторых странах определенные нормы могут рассматриваться как спорные или труднореализуемые.

Защита потребителя – еще один краеугольный камень органического сельского хозяйства. Потребители отдают предпочтение органическим продуктам перед произведенными привычным способом, так как знают, что производство органической продукции осуществляется без применения синтетических пестицидов и удобрений и благотворно воздействует на окружающую среду. Они воспринимают органические продукты как более полезные для здоровья и лучшие на вкус. Надежные механизмы регулирования, при которых правительство сертифицирует органическую продукцию, необходимы для повышения доверия потребителя к приобретаемым товарам.

Наконец, органическое сельское хозяйство способно внести свой вклад в **продовольственную безопасность**. Несмотря на то, что в мире производится достаточно продовольствия, 850 миллионов людей до сих пор голодают. К тому же за последнее десятилетие резко возросла стоимость продуктов питания, а

привычные агротехнические приемы привели к сокращению генетического разнообразия в нашем рационе. Вследствие этого большие группы населения все чаще рискуют ощутить на себе дефицит продовольствия по причине болезней или обнищания. Органическое сельское хозяйство, возможно, обладает нужным потенциалом для того, чтобы ответить на эти вызовы. Принимая во внимание, что органические подходы не требуют вложений в химикалии, для сельских производителей переход на органическое производство может оказаться наиболее доступным средством самообеспечения. В долгосрочной перспективе органическое сельское хозяйство делает продовольствие более доступным, так как снижает риски, связанные с болезнями, увеличивает биоразнообразие и повышает продуктивность, а также создает основу для местного производства и потребления продовольствия. Защитники обычных методов земледелия утверждают, что органический способ производства снижает урожайность. Приверженцы органического сельского хозяйства, со своей стороны, считают, что в конечном итоге их урожаи не уступают собранным в обычных хозяйствах, и настаивают на том, что это более устойчивая в экологическом плане система производства, так как защиту окружающей среды необходимо учитывать в любых сельскохозяйственных расчетах.

3. ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРЕИМУЩЕСТВА ОРГАНИЧЕСКОГО СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА

В течение последнего десятилетия органическое сельское хозяйство испытывает небывалый экономический подъем. В основном, увеличение спроса связано с растущей тревогой потребителей по поводу безопасности пищевых продуктов, производимых общепринятыми способами, и пренебрежением этическими принципами в промышленном сельскохозяйственном производстве. В свою очередь, сельхозпроизводители осознали, что потребители готовы платить более высокую цену за продукты, выращенные органическим способом. Это особенно актуально для производителей из развивающихся стран, так как может дать им возможность выйти на высокодоходные и

новые рынки сбыта. В настоящее время из-за того, что доходы населения ограничены, потребительский спрос сосредоточен, главным образом, в индустриально развитых странах: цены на органические продукты, как правило, выше, чем на обычные, и не только потому, что выше себестоимость их производства и переработки, но и из-за необходимости учитывать скрытые параметры ценообразования, такие как охрана окружающей среды, улучшение условий содержания животных и принятие мер по развитию сельских районов. В настоящее время мировой рынок сбыта органической продукции представлен Северной Америкой, Японией и Европейским союзом. Можно, тем не менее, ожидать, что по мере того, как все больше стран развивают свою экономику, а уровень образования и доходы их населения растут, спрос на органические продукты в мире возрастет. Поступательный рост, однако, зависит как от экономических взлетов и падений, так и от заинтересованности в безопасности пищевых продуктов. Поэтому сельхозпроизводители-органики должны тщательно разрабатывать эффективные планы выхода на рынки и получать сертификаты, признаваемые в тех странах, где они собираются продавать свою продукцию. Правительства также внесли вклад в развитие этого сектора путем субсидирования перехода хозяйств на органические рельсы, так как понимали, что органическое сельское хозяйство способно помочь их странам достичь экологической и продовольственной безопасности, а также решить задачи, связанные с развитием сельских районов.

Сегодня органическое сельское хозяйство – самый динамично развивающийся продовольственный сектор в мире, как в плане землепользования, так и по объему рынка, несмотря на сдерживающие моменты, связанные с тем, что еще недавно его не существовало вообще. При этом темпы роста продаж органических продуктов за последние десять лет колебались в пределах 20-25%. В 2002 г. текущая рыночная стоимость сертифицированной органической продукции по оценкам составляла 20 миллиардов долларов США. К 2006 г. этот показатель удвоился до 40 миллиардов, а к 2012 г. ожидается рост до 70 миллиардов. Органические продукты начали продаваться в супермаркетах,

и это свидетельствует о том, что движение стало серьезным экономическим фактором. Сейчас органическое сельское хозяйство ведется примерно в 120 странах мира.

Органические методы могут применяться для производства как пищевых продуктов и растений, так и **нетрадиционной сельскохозяйственной продукции**. Сюда входит недревесная лесная продукция (НДЛП), то есть орехи, грибы, плоды, травы, мясо дичи, а также сырье растительного и животного происхождения, идущее на лекарственные или косметические цели. Рынок НДЛП оценивается в 11 миллиардов долларов США в год. Применение органических подходов в лесной местности и лесных массивах также способствует экологическому использованию природных ресурсов. Кроме того, органические методы применяют производители рыбы в рыбоводческих хозяйствах и поставщики меда на своих пасеках. Оба этих рынка пока находятся на стадии становления, но уже нашли заинтересованных потребителей в развитых странах.

Потребители покупают органические продукты потому, что процесс их производства, как они ожидают, соответствует определенным стандартам, таким как экологическая безопасность и отсутствие искусственных добавок. **Органическая сертификация** дает гарантию соответствия товара этим стандартам, играя важнейшую роль в завоевании доверия потребителя и расширении рынка органической продукции. Покупатели органической продукции приучаются к сертификации в той форме, в какой она присваивается товару для оценки качества приобретаемого продукта. Кроме того, органическая сертификация удостоверяет, что продукт был проверен и соответствует установленным критериям, способствует согласованию стандартов между странами, а также облегчает заключение договоров купли-продажи. Сертифицирующие органы подтверждают, что продукция соответствует стандартам, установленным государственными или частными организациями. Как будет показано далее, эти стандарты создаются либо в рамках национального законодательства, либо на международном уровне.

4. ИСТОРИЯ ДВИЖЕНИЯ «ЗА ОРГАНИЧЕСКУЮ ПРОДУКЦИЮ»

Принципы органического сельского хозяйства – отказ от химических добавок, севооборот, охрана окружающей среды – вероятно, применялись на практике в традиционных формах на протяжении столетий. Однако в первой половине XX в., с наступлением эпохи машинно-тракторной техники и синтетических химикатов для сельского хозяйства, эти подходы были практически забыты. Раздавались все же голоса тех, кто критически относился к этой тенденции и предостерегал от потенциальной опасности, которую представляют химикаты для продовольствия и окружающей среды. Лорд Нортборн, ученый агроном Оксфордского университета, был первым, кто использовал термин «органическое сельское хозяйство» в своей книге «С заботой о земле» («Looking to the Land»), которую он издал в 1940 г. в ответ на индустриализацию сельского хозяйства.

Нортборн и другие выводили свои теории из основ биодинамического сельского хозяйства, впервые предложенных в 1924 г. Рудольфом Штейнером. Штейнер считал, что фермеры играют важную роль в поддержании баланса между сельскохозяйственным использованием земли и сохранением окружающей среды. Этих критиков индустриального сельского хозяйства объединяла вера в то, что органические методы приведут к долгосрочному оздоровлению почвы, производству товаров высокого качества и более устойчивым формам землепользования.

В 40-х – 60-х гг. XX в. эти идеи набирали популярность в Европе среди тех, кого тревожили последствия применения химикатов и пестицидов при производстве продовольствия – особенно после того, как в 1962 г. вышла в свет книга исследовательницы Рейчел Карсон «Безмолвная весна» («Silent Spring»), иллюстрировавшая воздействие пестицидов и других химических соединений на продукты питания и окружающую среду.

Вплоть до 80-х гг. XX в. движение в поддержку органического сельского хозяйства объединяло мелкие общественные организации, фермеров и торговцев, которые и сформировали национальные ассоциации для поддержки своей миссии – среди них можно назвать «Demeter International» в Германии, Почвенную ассоциацию в Великобритании и «Rodale Press» в США. Многие из этих ассоциаций в 1972 г. слились в Международную федерацию движений за органическое сельское хозяйство (ИФОАМ), ставшую зонтичной для этого движения. Сегодня в ИФОАМ состоят более 750 организаций из 108 стран.

Движение за органическое производство уделяло особое внимание качеству пищевых продуктов и стандартам, призванным завоевать доверие потребителя и гарантировать единые подходы при производстве продукта в разных хозяйствах. Однако правительства не спешили разрабатывать проекты законов, устанавливающих такие стандарты. Первые законодательные акты в этой области появились в США – в штатах Орегон (1974 г.) и Калифорния (1979 г.). Спрос потребителей на органическую сельскохозяйственную продукцию стабилизировался, и, начиная с 80-х гг. XX в., местные и национальные правительства реагировали на этот спрос, разрабатывая законы об органическом сельском хозяйстве. Осознание того, что органическое сельское хозяйство способно помочь государству решить задачи, связанные с охраной окружающей среды, подвигло правительства к принятию агроэкологических законов, содействовавших развитию органического сельскохозяйственного производства (например, реформа Единой сельскохозяйственной политики Европейского Сообщества 1992 г.).

5. УЧАСТИЕ ФАО В ОРГАНИЧЕСКОМ СЕЛЬСКОМ ХОЗЯЙСТВЕ

Интерес ФАО к органическому сельскому хозяйству основан на его потенциальных возможностях в деле укрепления продовольственной безопасности и развития сельских районов. В 2007 г. в рамках Международной конференции по органическому

сельскому хозяйству и продовольственной безопасности, проходившей в Риме, страны-участницы отметили, что органическое сельское хозяйство способно повысить доступность продовольствия в сельских общинах, стабилизировать поставки пищевых продуктов и способствовать сохранению природных ресурсов.

С конца 90-х гг. XX в., когда Комитет по сельскому хозяйству рекомендовал разработать междисциплинарную программу по данной теме, ФАО начинает вплотную заниматься органическим сельским хозяйством. В марте 1999 г. его официально включили в повестку ФАО в качестве фактора, содействующего устойчивому развитию. Эти первые шаги ФАО, главным образом, касались распространения информации об органическом сельском хозяйстве, чтобы помочь заинтересованным лицам – законодателям, производителям, потребителям – принимать взвешенные решения. С этой целью в 2000 г. был создан официальный сайт ФАО³, который регулярно обновляется посредством добавления публикаций и информации на тему органического сельского хозяйства. ФАО также попыталась согласовать стандарты и требования к органическому сельскому хозяйству через партнерство с ИФОАМ и Конференцией ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД). Для этого в 2002 г. была создана Международная рабочая группа по гармонизации и эквивалентности органического сельского хозяйства с участием представителей министерств сельского хозяйства и торговли, а также действующих лиц в этой области, призванная содействовать международной торговле.

Деятельность ФАО, связанная с органическим сельским хозяйством, также включала оказание странам-участницам по их просьбе помощи в создании законодательно-правовой основы, предоставление информации по доступу к рынкам и экспертную сельскохозяйственную оценку по повышению качества и производительности органических хозяйств.

3 См. www.fao.org.

6. ОБЪЕМ ИССЛЕДОВАНИЯ

Рост производства органической сельскохозяйственной продукции и торговли ею сопровождался активизацией национального законодательства, направленного на выработку минимальных требований к органическому сельскому хозяйству и на создание организационной основы сертификации, что повысило бы доверие к органической маркировке. Участие органов власти может осуществляться в форме государственной проверки и сертификации или же аккредитации частных инспекционных и сертифицирующих организаций. Законодательство также обеспечивает добросовестную конкуренцию между производителями и облегчает достижение эквивалентности правил между странами в интересах международной торговли. Кроме того, учитывая вклад органического сельского хозяйства в здравоохранение и охрану окружающей среды, а также связанные с ним торговые возможности, правительства иногда проводят в жизнь постановления, стимулирующие перевод сельскохозяйственных предприятий на рельсы органического производства посредством налоговых послаблений/льгот, субсидий, поддержки научных исследований и маркетинга. Короче говоря, национальное законодательство способно дать органическому сельскому хозяйству возможность развиваться, чтобы от производства продуктов местного значения перейти к их реализации на национальных и международных рынках.

Законодательство в сфере органического сельского хозяйства, в основном, носит технический характер. Его целью является защита потребителей и производителей от неправомерного использования органической маркировки. Разработка органических стандартов без надежной правовой защиты может привести к мошенническому использованию надписей, которыми маркируют органические продукты. Сельхозпроизводители, придерживающиеся весьма строгих стандартов органического производства, могут столкнуться с тем, что их продукты маркируются так же, как и товары других производителей,

которые не выполняют предписаний органических стандартов. Потребителям же может быть нелегко разобраться в надписях и отметках, рекламирующих органические, биологические или экологические методы производства. Органическое законодательство создает механизм, с помощью которого потребители и сельхозпроизводители смогут обращаться в суд за защитой своих прав, в том числе с исками против органов власти. Кроме того, органическое законодательство регулирует рынок органической сертификации, гарантируя, что сертифицирующие органы правомочны осуществлять сертификацию органической продукции и соблюдают требования национальных или международных стандартов, установленных законом. С этой целью в него можно включить минимальные технические сведения, чтобы создать правовую основу для таких юридически необязательных инструментов, как стандарты. Разные страны принимают разные стандарты органического производства в зависимости от того, на какие рынки ориентирована их торговля и в какой окружающей среде производится такая продукция. Органические стандарты, хоть и основываются на международных стандартах, в любом случае должны быть адаптированы к национальным реалиям.

Служба разработки законодательства Управления по правовым вопросам и этике ФАО принимала участие в самых разных проектах, консультируя членов ФАО по вопросам изучения и разработки законодательства в области органического сельского хозяйства, а также создания системы сертификации. Общей проблемой, выявленной в ходе этой работы, была нехватка в странах информации о вопросах и подходах, на которые следует обратить внимание при разработке правовой базы, регулирующей органическое сельское хозяйство. Настоящее исследование призвано заполнить этот пробел, ставя перед собой задачу определить правовое поле органического сельского хозяйства, а также поделиться практическим опытом тех стран, которые уже создали или укрепили свою законодательную базу в сфере органического сельского хозяйства. В исследовании приведены международные методические указания в отношении

органического сельскохозяйственного производства, проведен сравнительный анализ отдельных законов, принятых в исследуемой группе государств, выявлены и разъяснены различные элементы национального законодательства в сфере органического сельского хозяйства, сформулированы более масштабные рекомендации по разработке национальных законов в сфере органического сельского хозяйства.

Таким образом, исследование делится на две части. В первой главе первой части определены международные источники права, касающиеся органического сельского хозяйства как в государственном, так и в частном секторе. Указаны международные организации в сфере органического сельскохозяйственного производства, а также приведены справочные материалы, которые могут пригодиться разработчикам национальных законов. Рассмотрены также международные соглашения, прямо или косвенно относящиеся к органическому сельскому хозяйству, в том числе регулирующие охрану окружающей среды и международную торговлю. Во второй главе выделены важнейшие элементы национального законодательства в области органического сельского хозяйства и рассмотрены различные варианты его разработки. В третьей главе внимание разработчиков национальных законов обращено на необходимость согласования предлагаемого законодательства по органическому сельскому хозяйству с другими национальными или региональными законами, касающимися маркировки товаров, регистрации торговых марок, растениеводства и защиты растений, инспекторских проверок, контроля продуктов питания, охраны окружающей среды и т.п. В заключении представлен обзор основных рекомендаций, которые следует учитывать в процессе разработки или улучшения национального законодательства в области органического сельского хозяйства. Во второй части рассмотрены отдельные примеры работы над законодательством по органическому сельскому хозяйству в ряде стран-экспортеров и импортеров, а также региональных организаций (в частности, Европейского союза, США, Японии, Канады, Индии, Туниса, Аргентины и ЮАР).

БИБЛИОГРАФИЯ

ФАО, 2002. Органическое сельское хозяйство: окружающая среда и продовольственная безопасность. Рим.

ФАО, 2003. Внутренний отчет: деятельность ФАО в области органического сельского хозяйства. Рим.

ФАО, 2007а. Органическое сельское хозяйство: что это? Рим.

ФАО, 2007b. Органическое сельское хозяйство и развитие сельской местности. Рим.

ФАО, 2007с. Органическое сельское хозяйство и окружающая среда. Рим.

ФАО, 2007d. Органическое сельское хозяйство и биоразнообразие. Рим.

ФАО, 2007е. Органическое сельское хозяйство и охрана природы. Рим.

ФАО, 2007f. Органическое сельское хозяйство: борьба с вредителями. Рим.

ФАО, 2007g. Рынки органической сельскохозяйственной продукции. Рим.

ФАО, 2007h. Органическое сельское хозяйство: недревесная лесная продукция с органической сертификацией. Рим.

ФАО, 2007i. Органическое сельское хозяйство: рыбоводство. Рим.

ФАО, 2007j. Органическое сельское хозяйство: пчеловодство. Рим.

ФАО, 2007k. Международная конференция по органическому сельскому хозяйству и продовольственной безопасности: отчет. Рим.

ФАО, 2007l. Органическое сельское хозяйство: стандарты. Рим.

ФАО, 2007m. Органическое сельское хозяйство: регламенты. Рим.

ФАО, 2007n. Отчет о Международной конференции по органическому сельскому хозяйству. Рим.

Heckman J. A history of organic farming —transitions from the USDA war in the soil to the USDA National Organic Program, In *Wise traditions in food, farming and the healing arts* (Winter 2006).

Wilier H. and Youssefi M., 2007. *The world of organic agriculture: statistics and emerging trends*. IFOAM.

Международная целевая группа по гармонизации и эквивалентности в органическом сельском хозяйстве.

Международная федерация движений за органическое сельское хозяйство.

II. МЕЖДУНАРОДНЫЕ РУКОВОДСТВА ПО ОРГАНИЧЕСКОМУ СЕЛЬСКОМУ ХОЗЯЙСТВУ

В этой главе читателю представлены источники международного регулирования в области органического сельского хозяйства. Среди этих источников – методические указания, прошедшие межправительственное утверждение (в частности, разработанные Комиссией «Codex Alimentarius»), а также стандарты, выработанные международными частными организациями (такими как ИФОАМ и ИСО). Несмотря на то, что все эти рекомендации носят добровольный характер (то есть юридически не обязательны), на международной арене у них несколько иной статус, и в этом должны ясно отдавать себе отчет национальные законодатели, политики и эксперты. Впрочем, данное противоречие не мешает им в комплексе оказывать существенное влияние на формирование национальных законов и стандартов в области органического сельского хозяйства. Кроме того, в этой главе определены те юридически обязательные международные соглашения, которые затрагивают органическое сельское хозяйство – в таких областях, как биоразнообразие, опустынивание и международная торговля. Если соглашения по проблемам окружающей среды стимулируют включение определенных правовых механизмов или подходов в национальное законодательство, оставляя странам большое пространство для маневра, то международное торговое право определенным образом ограничивает национальных законодателей, когда речь идет о внешней торговле. Тем не менее, отдельные вопросы, касающиеся применимости норм международного торгового права к национальному законодательству в сфере органического сельского хозяйства, остаются открытыми.

1. МЕТОДИЧЕСКИЕ УКАЗАНИЯ «CODEX ALIMENTARIUS»

1.1 Что такое «Codex Alimentarius»?

Повышенный интерес потребителя к качеству и безопасности пищи, а также нарастающая обеспокоенность тем, что продовольственные стандарты могут в перспективе стать препятствием для торговли, привели к созданию Комиссии «Codex Alimentarius» (далее: кодекс) на основе постановления, принятого руководящими органами Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (ФАО) в 1961 г. и Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) в 1963 г. Ее основными задачами стали защита здоровья потребителя и обеспечение гарантий добросовестного подхода к торговле продовольствием путем разработки, гармонизации и опубликования продовольственных стандартов и других связанных с ними материалов. К созданию таких стандартов кодекс привлекает широкие круги ученых, технических экспертов, правительственные структуры, международные организации потребителей и производителей.

Кодекс действует на основании Руководства по процедуре, включающего Устав, Регламент кодекса и Процедуру выработки стандартов и других текстов, а также методические указания и другие положения, касающиеся вспомогательных органов Комиссии кодекса, которые следует трактовать в соответствии с Процедурой. В принципе Комиссия «Codex Alimentarius» проводит совещания ежегодно, поочередно в Риме и Женеве. Членство в ней открыто для всех членов ФАО и ВОЗ – в настоящее время ее участниками являются 184 страны и одно объединение экономической интеграции государств (Европейский союз).

Представительство участников осуществляется через делегации, возглавляемые назначенными правительствами высшими официальными лицами, причем каждая страна-участница имеет один голос. Страны, еще не получившие членства в Комиссии, вправе участвовать в совещаниях Комиссии кодекса и его вспомогательных органов в качестве наблюдателей, как и

представляющие промышленность международные организации, потребительские ассоциации и международные научные учреждения, получившие статус наблюдателей. Наблюдатели не имеют права голоса. Согласно Регламенту, решения принимаются большинством поданных голосов, однако на практике большая часть стандартов, методических указаний и процессуальных норм принимается на основе консенсуса.

В промежутках между сессиями от имени Комиссии кодекса действует Исполнительный комитет, собирающийся на заседания, как правило, один раз перед каждой сессией или чаще при необходимости. Он состоит из председателя Комиссии, трех вице-председателей, назначенных Комиссией координаторов определенных регионов или групп стран, и еще семерых членов, каждый из которых представляет одну из следующих географических зон: Африка, Азия, Европа, Ближний Восток, Северная Америка, Юго-Запад Тихого океана, Латинская Америка со странами Карибского бассейна. Исполнительный комитет вправе представлять на рассмотрение Комиссии предложения по общим направлениям работы, стратегическому планированию и рабочему плану Комиссии, а также оказывать содействие в реализации программы Комиссии по разработке стандартов. Исполнительный комитет имеет право учреждать по своему усмотрению подкомитеты из числа своих членов для максимального повышения эффективности своей работы.

Более чем за сорок лет своего существования «Codex Alimentarius» (по-латыни – Продовольственный кодекс) превратился в авторитетный сборник признанных в международном масштабе продовольственных стандартов и связанных с ними печатных материалов, охватывающих продукты питания в международной торговле – как переработанных и полуфабрикатов, так и сырья. «Codex Alimentarius» включает множество максимально допустимых уровней остаточного содержания пестицидов и ветеринарных медикаментов в пищевых продуктах и кормах, приемлемые нормы пищевых добавок и максимально допустимые уровни загрязняющих примесей.

Подготовка проекта продовольственных стандартов и связанных с ними текстов, как предназначенных для международного использования, так и на уровне регионов, проходит в комитетах кодекса. Членство в таких комитетах открыто для всех участников кодекса, а международные организации могут присутствовать на интересующих их заседаниях комитетов в качестве наблюдателей. Страны-участницы, как правило, финансируют работу комитетов и организуют на своей территории их заседания.

Комитеты кодекса по товарам разрабатывают стандарты, касающиеся различных аспектов определенного пищевого продукта или группы продуктов. Такие стандарты обычно распространяются на показатели качества конкретного продукта, такие как его состав или внешний вид. Комитеты кодекса по товарам занимаются самыми разными видами продукции – от свежих фруктов и овощей до переработанной рыбы и изделий из нее. Общие тематические комитеты сосредоточены на так называемых «горизонтальных» темах – таких как гигиена питания, маркировка, добавки и примеси. Эти комитеты вырабатывают концепции и принципы, применимые к продовольствию в целом (либо к определенному пищевому продукту или группе продуктов), и по мере необходимости пересматривают действующие стандарты кодекса.

Комитеты, занимающиеся вопросами безопасности продуктов питания, зачастую полагаются на экспертную оценку, консультируясь по специальным темам с экспертами, имеющими международное признание, и привлекая к работе независимые экспертные комиссии или консультантов ФАО/ВОЗ. Отдельные страны привлекаются к участию в разработке многих стандартов кодекса, внося свой вклад через систему контактных центров кодекса (КЦК), отвечающих на национальном уровне не только за распространение полученной из Секретариата кодекса информации среди заинтересованных кругов в стране, но и за ответную отправку в Секретариат их замечаний. Создание КЦК – требование, обязательное для всех стран-участниц кодекса, однако работают они с далеко не одинаковой эффективностью из-

за того, что их деятельность зависит от национальной политики и законодательства, а также от правительственных структур, существующих процедур и от распределения средств. Основные функции КЦК, предусмотренные Руководством по процедуре кодекса – обеспечение обмена информацией и эффективная координация вопросов, входящих в компетенцию кодекса, и другой проблематики, связанной с продовольствием, на национальном уровне.

Помимо схемы КЦК, в ряде стран был создан Национальный комитет кодекса, призванный содействовать в разработке стандартов кодекса. Такой комитет может играть роль национального форума, в рамках которого соответствующие органы власти, представители отраслей пищевой промышленности, потребители и заинтересованные лица других секторов экономики обсуждают последствия введения предлагаемых стандартов и, таким образом, вносят свой вклад в дискуссии, связанные с задачами кодекса, проясняя позицию своей страны. Многим Национальным комитетам кодекса также вменяется в обязанность разработка предложений по стандартам, регламентам и другим требованиям, направленным на обновление и совершенствование законодательной базы страны в области продовольствия.⁴

1.2 Методические указания «Codex Alimentarius» по органическим продуктам питания

Продукты питания, полученные органическим способом, входят в сферу компетенции Комитета по маркировке пищевых продуктов, так как данная тема соотносится непосредственно с информацией, размещаемой на этикетках. В свете роста производства органических продуктов и торговли им были разработаны «Методические указания по производству, переработке, маркировке и сбыту органических продуктов питания» (далее:

4 ФАО, 2005 г. Перспективы и методические указания по продовольственному законодательству с новой моделью закона о продовольствии. Законодательно-правовое исследование 87 (2005) (далее: FAO LS 87).

Методические указания кодекса), призванные облегчить торговлю и исключить вводящие в заблуждения заявления на этикетках. Методические указания должны способствовать гармонизации требований к органическим продуктам на международном уровне и призваны помочь правительствам в разработке национального законодательства в этой области (Предисловие, Методические указания кодекса). Они были приняты в 1999 г., а положения, касающиеся животноводства и его продукции, были введены в 2001 г. В 2003, 2004 и 2007 гг. они пересматривались, а в 2008, 2009 и 2010 гг. в них вносились поправки.

Методические указания преследуют самые разные цели, в числе которых:

- защита потребителей от ложной информации и фальсификаций непосредственно на рынке, а также от недостоверных надписей на товаре;
- защита производителей органических продуктов от неправомерного представления другой сельскохозяйственной продукции как органической;
- гарантированный контроль всех этапов производства, предварительной обработки, хранения, транспортировки, продажи и их соответствие методическим указаниям;
- гармонизация положений, регулирующих производство, сертификацию, идентификацию и маркировку продукции, полученной органическим способом;
- обеспечение применения международных руководящих принципов для систем контроля органических продуктов, способствующих признанию национальных систем и достижения их эквивалентности в целях импорта;
- поддержка и развитие органических сельскохозяйственных систем в каждой стране для содействия местному и глобальному сохранению среды (Предисловие, Методические указания кодекса).

Методические указания включают:

- вводный раздел, где представлена концепция органического производства;
- обозначение их границ и перечень определений (разд. 1-2);
- общие положения по маркировке и предъявление претензий (разд. 3);
- правила производства и предварительной обработки (разд. 4), которые следует истолковывать в неразрывной связи с принципами органического производства (приложение 1) и перечнем разрешенных веществ для производства органических продуктов питания (приложение 2);
- перечень разрешенных веществ для производства органических продуктов питания, в том числе нормативы для почвенных удобрений и улучшения грунта, средств борьбы с вредителями и болезнями, пищевых и технологических добавок (приложение 2), требования, установленные для включения веществ в Приложение 2, критерии разработки перечня веществ для отдельной страны (разд. 5);
- общие положения по контролю и сертификации (разд. 6), дополненные минимальными требованиями к контрольным проверкам и предупредительными мерами в рамках системы контроля или сертификации (приложение 3) – с дифференциацией по предприятиям, занимающимся производством, обработкой/упаковкой и импортом;
- общие положения по импорту (разд. 7).

Хотя в перечне определений и отсутствует термин **«органическое сельское хозяйство»**, Методические указания интерпретируют это понятие как «комплексную систему ведения производства, ориентированную на оздоровление агроэкосистемы в целом, а также на поддержание биоразнообразия, биологических циклов и биологической активности почвы. Приоритет в ней отдается

не привнесенным извне добавкам, а агротехническим приемам с учетом того, что местные условия требуют адаптированных к ним систем. Это достигается путем применения по мере возможности культивационных, биологических и механических методов вместо использования синтетических материалов для осуществления любой функции внутри системы».

Таким образом, **система органического производства**, в основном, призвана:

- обогащать биологическое разнообразие внутри всей экосистемы;
- повышать биологическую активность в почве;
- поддерживать долговременное плодородие почвы;
- повторно использовать отходы растительного и животного происхождения для возвращения в землю питательных веществ, сводя тем самым к минимуму расход невозобновляемых ресурсов;
- опираться в местных сельскохозяйственных системах на возобновляемые ресурсы; способствовать рациональному и безопасному использованию почвы, воды, воздуха, а также минимизировать любые формы их загрязнения в результате ведения сельскохозяйственной деятельности;
- во всех операциях с сельскохозяйственной продукцией делать упор на щадящие методы обработки с тем, чтобы на всех этапах сохранять органическую целостность и полезные свойства продукта (Предисловие, Методические указания кодекса).

Методы органического производства далее характеризуются как приемы ведения хозяйства, направленные на бережное отношение к экосистемам и способствующие достижению устойчивой продуктивности путем поддержания и повышения плодородия почвы, повторного использования питательных веществ растительного происхождения для удобрения, применения биологических и механических способов борьбы с вредителями и

болезнями и их устранения; в животноводстве – путем внедрения в качестве основы гармоничных взаимосвязей между землей, растениями и животными, а также бережного отношения к физиологическим и поведенческим потребностям сельскохозяйственных животных (разд. 2.1, Методические указания Кодекса).

Кроме того, в Методических указаниях подчеркивается, что «органический» – это термин для нанесения на этикетки, что сертификация и контроль – неотъемлемые компоненты системы органического хозяйствования. Соответственно, требования к органическим продуктам питания отличаются от тех, которые предъявляются к другой сельскохозяйственной продукции, так как процесс их производства является составной частью при их идентификации, маркировке и предъявлении претензий (Предисловие, Методические указания кодекса). **Маркировка** определена как письменный, печатный или графический материал, фигурирующий на сопровождающей пищевой продукт этикетке, в том числе в целях его продажи или иного способа реализации. **Инспекция** определяется как обследование пищевой продукции или систем контроля продовольствия, сырья, процессов переработки и распределения, включая испытания полуфабриката или конечного продукта, для проверки их соответствия установленным требованиям, при этом особое внимание уделяется освидетельствованию системы производства и переработки продукции. **Сертификация** определена как процедура, посредством которой официальные сертифицирующие органы или официально признанные сертифицирующие организации предоставляют письменную или эквивалентную ей гарантию того, что продукты питания или системы контроля продовольствия соответствуют установленным требованиям. Сертификация продуктов питания может в соответствующих случаях основываться на целом ряде проверочных действий, которые, в частности, могут включать непрерывный оперативный контроль, ревизию систем гарантий качества и проверку конечных продуктов (разд. 2.2, Методические указания кодекса).

Методические указания должны применяться к переработанным растениям и продуктам растительного происхождения, животным и продуктам животного происхождения, переработанным продуктам из сельскохозяйственного растительного и животного сырья, предназначенным для употребления человеком в пищу, когда на них имеется (или должна быть) описательная маркировка, указывающая на органический метод производства (разд. 1.1, Методические указания кодекса). Уже в самых начальных положениях Методические указания устанавливают, что все материалы или продукты, в создании которых использовались генно-инженерные/генетически модифицированные организмы, несовместимы с принципами органического производства (разд. 1.5, Методические указания кодекса).

Включенные в Методические указания принципы органического производства имеют три области применения: растения и продукты растительного происхождения (включая переориентацию на органическое производство, выбор семян и вегетативно размножающегося материала, поддержание плодородия и биологической активности почвы, борьбу с вредителями, болезнями и сорняками, сбор съедобных растений); сельскохозяйственные животные и продукты животного происхождения (включая источники получения/происхождения, переориентацию на органическое производство, кормовую базу, охрану здоровья, содержание в помещениях и условия свободного выпаса, использование отходов жизнедеятельности, ведение учетных записей и идентификацию, а также специфичные требования к пчеловодству и продукции пчеловодства); обращение, хранение, транспортировка, переработка и упаковка.

Другие ключевые концепции, положенные в основу Методических указаний кодекса, касаются «переориентации на органическое производство» и «эквивалентности». **Период переориентации (конверсии)** фактически не определен Методическими указаниями, однако можно заключить, что он представляет собой временной промежуток с момента применения органических методов и до момента, когда становится возможным получение сертификации продукции в качестве органической. С другой

стороны, в Методических указаниях уточняется, что приемлемая продолжительность периода переориентации зависит от факторов, специфичных для местонахождения хозяйства, таких как история земли, а также категории сельскохозяйственных культур и животных, с которыми предстоит работать (Предисловие, Методические указания кодекса). Кроме того, Методические указания безотносительно к этим факторам устанавливают минимальные периоды переориентации, которых следует придерживаться (см. Приложение 1, A.I о растениях и Приложение 1, B.12 о разных видах животных). При определенных условиях это позволяет маркировать и выводить на рынок продукцию тех хозяйств, которые все еще находятся в процессе перехода/переориентации (разд. 3.5, 3.7, Методические указания кодекса). Что касается **эквивалентности**, то она означает способность различных национальных систем контроля и сертификации выполнять единые задачи, что позволило бы использовать их при импорте органической сельскохозяйственной продукции.

1.3 Другие существенные стандарты и методические указания «Codex Alimentarius»

Следует отметить, что Методические указания прямо ссылаются на три других текста, разработанных Комиссией «Codex Alimentarius», которые имеют значение для органического сельского хозяйства. Во-первых, это **«Общий стандарт кодекса на маркировку расфасованных пищевых продуктов»** (CODEX STAN 1-1985), определяющий общие стандарты маркировки, в рамках которых органическая маркировка – лишь составная часть. Маркировка считается основным способом передачи информации между производителем и продавцом продуктов питания, а также между покупателем и конечным потребителем товара. Общие принципы, заложенные в основу этого стандарта, призваны обеспечить следующее:

- Описание или представление продукта на этикетках не должно содержать ложных сведений, вводить в заблуждение, искажать информацию или создавать ошибочное

представление о характере данного продукта каким бы то ни было образом.

- Слова, изображения и иная атрибутика на этикетках не должны иметь отношения к другому продукту, с которым можно спутать маркируемую продукцию, либо прямо или косвенно наводить на мысль о нем, либо быть представленными в такой форме, которая позволила бы покупателю или потребителю предположить, что данный продукт питания связан с другим продуктом.

Во-вторых, это «**Принципы контроля и сертификации импорта и экспорта пищевых продуктов**» (CAC/GL 20-1995), где определены понятия эквивалентности и прозрачности, на основании которых странам, импортирующим органическую продукцию, предлагается дать оценку процедурам контроля и сертификации, а также стандартам, принятым в стране-экспортере. В «Принципах» принят во внимание тот факт, что требования к контролю и сертификации способны существенно затруднить международную торговлю продовольственными товарами. Поэтому контроль и сертификация пищевой продукции должны лишь выполнять миссию защиты потребителя от факторов риска, связанных с продуктами питания, и от недобросовестных маркетинговых ходов, а также способствовать торговле, основанной на достоверном описании продукта (п. 5). Эти принципы заключаются в следующем:

- функциональная готовность (системы контроля и сертификации должны быть полностью эффективными в достижении поставленных перед ними целей);
- оценка риска (системы контроля, осуществляя свои функции, должны объективно оценивать риски, учитывая конкретные обстоятельства, в соответствии с принятыми в международной практике подходами и на основе имеющихся на данный момент научных данных);
- недопущение дискриминации (следует избегать произвольного или необоснованного завышения уровня риска, который при других обстоятельствах считался бы приемлемым);

- экономическая эффективность (системы контроля и сертификации должны располагать достаточными средствами для выполнения своих задач и не ограничивать торговлю больше, чем это необходимо для достижения требуемого уровня защиты);
- гармонизация (использование стандартов, рекомендаций и методических указаний кодекса, а также других международных организаций, открытых для членства всех государств);
- эквивалентность (страны должны признавать, что разные системы контроля/сертификации способны достигать одной и той же цели, а обязанность доказать эквивалентность лежит на странах-экспортерах);
- открытость (прозрачность) (при соблюдении конфиденциальности принципы работы и функции систем контроля и сертификации должны быть доступными для подробного изучения потребителями и их организациями и другими заинтересованными сторонами);
- специальный и дифференцированный подход (страны-импортеры должны принимать во внимание возможности развивающихся стран по принятию защитных мер);
- процедуры контроля и проверки следует осуществлять без промедления, а требования в отношении представления информации и оплаты услуг должны быть разумными и необходимыми;
- юридическая сила сертификата (меры для ее признания должны быть приняты как странами, сертифицирующими экспортируемое продовольствие, так и странами-импортерами, которые полагаются на экспортные сертификаты).

Третий текст, упоминаемый в Методических указаниях кодекса по органическим продуктам питания, – это «**Методические указания по обмену информацией между странами о браковке импортированных пищевых продуктов**» (CAC/GL 25-1997). Они применяются в тех случаях, когда в процессе проверки странами-

импортерами обнаруживаются несоответствия или нарушения. В этих методических указаниях определен минимальный объем информации, которая должна быть представлена стране-экспортеру для уяснения причины отбраковки. Минимальная информация должна включать: идентификацию данного пищевого продукта; подробности его импортирования; название органа, отбравившего импортированный товар; дату принятия решения; причины браковки со ссылкой на нормы или стандарты, которые признаны нарушенными (разд. 3).

Особое значение для эквивалентности имеют также вошедшие в кодекс **«Методические указания по формированию, деятельности, оценке и аккредитации систем контроля и сертификации импорта и экспорта пищевых продуктов»** (CAC/GL 26-1997), способствующие признанию странами принципа эквивалентности в области контроля и сертификации. В частности, странам-импортерам рекомендуется избегать ненужных повторных проверок, если их уже надлежащим образом провела страна-экспортер, а странам-экспортерам – обеспечивать доступ к своим системам контроля и сертификации по просьбе соответствующих органов стран-импортеров для их обследования и оценки (пп. 11-12). В этих методических указаниях приветствуется заключение межправительственных соглашений или протоколов о намерениях по применению принципов эквивалентности в области контроля или сертификации продукции. В связи с этим кодекс также выработал **«Методические указания по разработке соглашений о признании эквивалентности систем контроля и сертификации импорта и экспорта пищевых продуктов»** (CAC/GL 34-1999).

2. МЕЖДУНАРОДНАЯ ФЕДЕРАЦИЯ ДВИЖЕНИЙ ЗА ОРГАНИЧЕСКОЕ СЕЛЬСКОЕ ХОЗЯЙСТВО (ИФОАМ)

2.1 Что такое ИФОАМ?

Созданная в 1972 г. Международная федерация движений за органическое сельское хозяйство (ИФОАМ) со штаб-квартирой в Бонне (Германия) – это международная неправительственная организация, отстаивающая интересы всех организаций, занимающихся органическим сельским хозяйством. В настоящее время в ней состоят около 700 организаций из более 100 стран. Ее цель – распространение по всему миру экологически, социально и экономически устойчивых систем, базирующихся на принципах органического сельского хозяйства. Посредством международных конференций, совещаний и других форумов ИФОАМ содействует диалогу о статусе и перспективах органического сельского хозяйства. ИФОАМ создала и поддерживает Систему гарантий органического производства, призванную унифицировать стандарты, процедуры контроля соответствия и определения рыночной идентичности в сфере производства органической продукции. Кроме того ИФОАМ реализует специальные проекты, способствующие принятию на вооружение органических методов ведения сельского хозяйства, особенно в развивающихся странах, и представляет интересы движения за органическое сельское хозяйство в ООН и других межправительственных органах.

Генеральная ассамблея ИФОАМ является органом, принимающим решения. Она собирается раз в три года в привязке к Всемирному органическому конгрессу ИФОАМ и проводит выборы во Всемирный совет. Этот совет, по рекомендации членов ИФОАМ, утверждает состав многочисленных официальных комитетов, рабочих групп и временных целевых групп ИФОАМ для решения конкретных задач по управлению органическим сельским хозяйством. Комитет по требованиям к стандартам, Комитет ИФОАМ по стандартам и Комитет по аккредитационным требованиям играют важнейшую роль в развитии и постоянном совершенствовании Системы гарантий органического

производства. Эти комитеты занимаются разработкой и применением «Норм ИФОАМ», состоящих из Стандарта ИФОАМ, Требований ИФОАМ к стандартам – Общих целей и требований органических стандартов – и Аккредитационных требований ИФОАМ. Принимая во внимание ту позитивную роль, которую играют системы совместных гарантий, не так давно ИФОАМ учредила Комитет по системе совместных гарантий (PGS) для содействия развитию системы совместных гарантий во всем мире.

Члены ИФОАМ имеют полное право свободно организовываться в группы по секторальному или географическому принципу для сотрудничества друг с другом. Четыре географических группы (Средиземноморская, общая для Европейского Сообщества, Латиноамериканская и Японская) решают вопросы органического сельского хозяйства на региональном и национальном уровне. Секторальные группы и инициативы включают, помимо всех прочих, Ассоциацию организаций розничной торговли органическими продуктами, Группу по аквакультуре, Форум торговли органической продукцией и Межконтинентальную сеть организаций фермеров-органиков (INOFO).

Система гарантий органического производства ИФОАМ – это предоставляемый федерацией комплекс разработок и услуг, предназначенных для содействия развитию качественных стандартов и сертификации органической продукции по всему миру, а также для обеспечения международных гарантий таким стандартам и сертификации. В связи с этим Система гарантий органического производства ИФОАМ включает следующее:

1. Семейство стандартов ИФОАМ
2. Стандарт ИФОАМ для органического производства и переработки
3. Сообщество передовых стандартов ИФОАМ
4. Всемирный органический знак
5. Аккредитация ИФОАМ и аккредитация Глобальной органической системы (GOSA)

1. **Семейство стандартов ИФОАМ** представляет собой совокупность стандартов – как частных, так и государственных – которые признаны органическими на основании их эквивалентности Требованиям ИФОАМ к стандартам. ИФОАМ рекомендует своим членам, чьи стандарты включены в Семейство стандартов, признавать все остальные включенные стандарты эквивалентными, чтобы снизить операционные расходы на многократные оценки их эквивалентности. Семейство стандартов ИФОАМ обеспечивает эффективный и надежный механизм признания множества частных и государственных стандартов в качестве эквивалентных.

Требования ИФОАМ к стандартам состоят из Общих целей и требований органических стандартов (COROS), разработанных в результате совместной реализации Системы гарантий органического производства ИФОАМ (OGS) и проекта GOMA («Доступ к глобальному рынку органической продукции»), осуществленного ФАО, ИФОАМ и ЮНКТАД (более подробную информацию о COROS можно найти ниже в Разделе 4.2).

COROS в контексте Системы гарантий органического производства ИФОАМ служит международной справочной базой для сравнительной оценки органических стандартов и технических регламентов с целью включения их в Семейство стандартов ИФОАМ. Кроме того, правительства могут использовать Семейство стандартов в качестве основы для выдачи разрешений на импорт органической продукции, а также взять на вооружение подходы ИФОАМ к оценке эквивалентности по критериям COROS, как пособие для выработки своих собственных односторонних или двусторонних процедур оценки эквивалентности.

2. **Стандарт ИФОАМ для органического производства и переработки** – это готовый к использованию стандарт органической сертификации, разработанный ИФОАМ для частных организаций, занимающихся сертификацией.

Этот органический стандарт, применимый в глобальном масштабе, может быть непосредственно использован для сертификации. Юридические лица, занимающиеся сертификацией, и лица, ответственные за стандарты, могут подписать с ИФОАМ контракт, дающий им право использовать Стандарт ИФОАМ для сертификации или подтверждающий их соответствие этому стандарту. Он заменит Базовые стандарты ИФОАМ (БСИ) в качестве основы для получения аккредитации ИФОАМ в рамках Программы аккредитации ИФОАМ. Вместо того чтобы выполнять условия БСИ, сертифицирующие организации, стремящиеся сохранить или получить аккредитацию ИФОАМ, должны либо использовать сам Стандарт ИФОАМ, либо гарантировать, что их частные стандарты ему соответствуют.

3. **Сообщество передовых стандартов ИФОАМ** отражает современный уровень развития производства, переработки и торговли органической сельскохозяйственной продукции, охватывая различные аспекты устойчивого развития, в том числе экологические, социальные, экономические и культурные. Включение в ряды Сообщества служит признанием того, что ваши органические стандарты продолжают развиваться, следуя принципу непрерывного совершенствования. Некоторые из органических стандартов носят более многосторонний характер и устанавливают более строгие требования, чем другие. Ваша система стандартов может заручиться этим дополнительным признанием со стороны ИФОАМ, если пройдет процедуру оценки по разработанной ИФОАМ модельной шкале оптимальности.
4. **Всемирный органический знак** предоставляется предприятиям для маркировки продукции, сертифицированной на основании признанного ИФОАМ стандарта или регламента согласно списку Семейства стандартов ИФОАМ. Этот знак присваивается при условии сертификации в аккредитованной сертифицирующей организации или органе, входящим в систему государственного контроля, признанного ИФОАМ.

5. Аккредитация ИФОАМ и аккредитация Глобальной органической системы (GOSA) – это два способа аккредитации сертифицирующих органов. Обе аккредитации основаны на Аккредитационных требованиях ИФОАМ к сертификации производства и переработки органической продукции (далее: Аккредитационные требования ИФОАМ). Аккредитационные требования ИФОАМ – это новое название, принятое вместо ранее существовавших «Аккредитационных критериев для сертификации производства и переработки органической продукции» (IAC), разработанных на основе нормативов ИСО для деятельности сертифицирующих органов (ISO 65). Эти требования отражают специфику органического производства и переработки. В них установлены требования к сертифицирующим органам, желающим получить аккредитацию ИФОАМ или Глобальной органической системы, в отношении принятой ими процедуры сертификации органической продукции. Сертифицирующие органы вправе обратиться в Международную службу аккредитации в области органического агропроизводства (ИОАС), являющуюся дочерней компанией ИФОАМ, для получения одного из следующих видов аккредитации:

- аккредитация ИФОАМ, если принятая ими процедура соответствует Аккредитационным требованиям ИФОАМ и если они используют для сертификации Стандарт ИФОАМ или соответствующий ему стандарт;
- аккредитация Глобальной органической системы, если принятая ими процедура соответствует Аккредитационным требованиям ИФОАМ и они используют для сертификации любой стандарт из списка Семейства стандартов ИФОАМ.

Несмотря на то, что ИОАС действует как независимое юридическое лицо, она является ключевым органом Системы гарантий органического производства, принимающим и проверяющим заявки на аккредитацию, инспектирующим подавшие заявки организации по их местонахождению и предоставляющим аккредитацию.

«Нормы ИФОАМ» подлежат периодическому пересмотру под руководством Всемирного совета ИФОАМ. Кроме того, по инициативе членов ИФОАМ могут проводиться внеочередные пересмотры «Норм ИФОАМ» и их расширение за счет новых областей применения. Проекты изменений (как правило, два проекта) в нормативный документ распространяются среди членов ИФОАМ и других влиятельных заинтересованных лиц для подготовки комментариев, которые учитываются соответствующим комитетом при подготовке следующего проекта. Окончательный вариант принимается членами ИФОАМ простым большинством голосов посредством электронного голосования.

2.2 Стандарт ИФОАМ для органического производства и переработки

Стандарт ИФОАМ для органического производства и переработки (далее: Стандарт ИФОАМ) используется частными сертифицирующими организациями для оценки предприятий, производящих и перерабатывающих органическую продукцию.

Стандарт ИФОАМ основывается на четырех **принципах**, которые ИФОАМ рассматривает в качестве «столпов» движения за органическое агропроизводство во всей его полноте. Эти принципы следующие:

- **здоровье:** органическое сельское хозяйство должно «обеспечивать и укреплять здоровье почвы, флоры, фауны, человечества и планеты как единого и неделимого целого» с осознанием того, что здоровье – это не просто отсутствие болезней, но и поддержание физического, психического, социального и экологического благополучия (то есть включать концепции восстановления, иммунитета и устойчивости). Суть этого принципа в том, что в процессе органического агропроизводства необходимо отказаться от использования удобрений, пестицидов,

ветеринарных медикаментов и пищевых добавок, негативно сказывающихся на здоровье;

- экология: органическое сельское хозяйство должно «основываться на живых экологических системах и циклах, взаимодействовать с ними, функционировать по их подобию и способствовать их охране». Данный принцип призывает снижать сельскохозяйственную нагрузку путем повторного использования, утилизации отходов и эффективного расходования материалов и энергии с прицелом на поддержание и повышение качества окружающей среды, сохранение природных ресурсов, обеспечение сохранности генетического разнообразия и агробиоразнообразия;
- справедливость: органическое сельское хозяйство должно опираться на такие взаимосвязи, которые обеспечивают добросовестное отношение к окружающей среде и жизненным условиям, то есть основаны на равноправии и уважении, содействуют продовольственной независимости и снижению уровня бедности, предполагают открытость и справедливость процессов производства, распространения и торговли, несут ответственность за экологические и социальные издержки;
- забота: подход к ведению органического сельского хозяйства должен быть бережным и ответственным с тем, чтобы обеспечить защиту здоровья и благополучия нынешнего и будущих поколений, а также охрану окружающей среды. Такой подход должен быть основан не только на научных данных, но и на практическом опыте, на традициях и знаниях местного населения.

Помимо определения понятий (разд.1), Стандарт ИФОАМ охватывает следующие вопросы:

- органические экосистемы: управление экосистемами, сохранение почв и водных ресурсов, генная инженерия, пищевые продукты из дикой природы, общинное/государственное землеустройство;

- общие требования к растениеводству и животноводству: требования к переориентации хозяйств, отдельные и параллельные процессы производства, обеспечение функционирования органического хозяйства;
- особые требования к растениеводству: выбор культур и сортов; длительность периода переориентации; разнообразие в растениеводстве; плодородие почвы и ее удобрение; контроль над вредителями, болезнями, сорняками и ростом; предотвращение загрязнения;
- особые требования к животноводству: управление животноводческим хозяйством, длительность периода переориентации, источники/происхождение животных, породы и разведение, увечья, корма, ветеринарная медицина, транспорт и забой, пчеловодство;
- переработка и обращение: ингредиенты; методы переработки; борьба с вредителями и болезнями; упаковка; уборка, дезинфекция и санитарная обработка цехов переработки пищевой продукции; обработка текстильного волокна;
- маркировка;
- социальная защита (подразумевает охрану труда и прав человека, отсутствие дискриминации и обеспечение равных возможностей);
- критерии оценки примесей, пищевых и технологических добавок, разрешенных при производстве и переработке органической продукции (приложение 1);
- списки разрешенных веществ, в том числе удобрений и почвоулучшителей (приложение 2), средств защиты растений и стимуляторов роста (приложение 3), пищевых и технологических добавок (приложение 4, Табл. 1), чистящих и дезинфицирующих средств для оборудования (приложение 4, Табл. 2).

2.3 Аккредитационные требования ИФОАМ (ранее: Аккредитационные критерии ИФОАМ) к сертификации производства и переработки органической продукции

Аккредитационные требования ИФОАМ к сертификации производства и переработки органической продукции (далее: Аккредитационные требования ИФОАМ) – это требования к программам сертификации органического агропроизводства, нацеленным на получение аккредитации ИФОАМ. Аккредитационные требования включают в себя общие критерии, разработанные на основе специальных критериев. Следует отметить, что специальные критерии нельзя считать решающими, когда их невозможно применить из-за особенностей национальной системы регулирования, недостаточного уровня экономического развития территории, а также культурных особенностей, традиций или социальных условий. В таких случаях все равно нужно добиваться соответствия общим критериям, чтобы обеспечить целостность органического производства и сертификации.

Общие аккредитационные критерии включают следующее:

- компетентность: аккредитованные программы сертификации должны обладать достаточными средствами, иметь крепкий финансовый менеджмент и демонстрировать профессиональную компетентность, основанную на соответствующей подготовке и опыте должностных лиц и работников;
- независимость: структура и процедуры должны обеспечивать независимость программы от неправомерного влияния со стороны заинтересованных лиц;
- подотчетность и ответственность: следует определить четкие границы полномочий и подотчетности должностных лиц, причем программа должна предусмотреть полную ответственность за осуществляемую по программе деятельность и за действия субподрядчиков;

- объективность: программа должна быть беспристрастной, опираться в выполнении своих задач по контролю и сертификации на объективный анализ фактов и документально зафиксированные процедуры, а также предусмотреть процедуры рассмотрения апелляций;
- надежность: программа должна контролировать использование выданных по ней лицензий, сертификатов и маркировок о соответствии;
- повышение качества и внутренний контроль: программа должна предусматривать соответствующие меры для непрерывного повышения качества работы и устанавливать процедуры оценки ее развития и деятельности, включая механизм работы с жалобами и устранения недостатков;
- доступ к информации, касающейся стандартов производства, организационной структуры, финансовых средств, правил и процедур выдачи сертификатов, повышения квалификации персонала, ведения процедурных протоколов, которая должна быть опубликована или обнародована иным способом. Список сертифицированных производителей должен публиковаться;
- конфиденциальность: в программе должно быть предусмотрено принятие соответствующих мер по обеспечению конфиденциальности информации, касающейся отдельных предприятий;
- партнерство: в программе должны быть предусмотрены соответствующие процедуры, позволяющие заинтересованным сторонам вносить свой вклад;
- отсутствие дискриминации: программа должна разрабатывать и проводить в жизнь свои стратегии и процедуры без какого-либо предубеждения к расовой или национальной принадлежности, религиозным воззрениям, полу, возрасту, семейному положению, сексуальной ориентации или физическим особенностям.

Специальные критерии касаются управления, стандартов, инспекции, сертификации, а также лицензированных

производителей. В связи с этим стоит особо отметить необходимость четкого разделения функций, относящихся к инспекции, сертификации и апелляции. Это означает, что решения о выдаче сертификатов не должны приниматься теми же лицами, которые проводили контрольные проверки, а лица, против решения которых направлена апелляция, не участвовали бы в рассмотрении и принятии решения по апелляции. Кроме того, оговаривается, что программы должны обеспечивать хранение протоколов в течение как минимум пяти лет в режиме открытого и свободного доступа. Дополнительно, у программы должен иметься доступ и к неорганическому производству на данном предприятии или связанным с ним предприятием в непосредственной близости. Каждая операция с продукцией должна проверяться ежегодно.

3. МЕЖДУНАРОДНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ПО СТАНДАРТИЗАЦИИ (ИСО)

3.1 Что такое ИСО?

В 1946 г. представители 25 стран встретились с целью создания международной организации, призванной «способствовать международной координации и унификации промышленных стандартов», что привело к учреждению Международной организации по стандартизации (ИСО). ИСО – это неправительственная организация, членами которой в настоящее время являются национальные органы стандартизации из 162 государств под руководством центрального секретариата в Женеве. В некоторых случаях это государственные агентства, в других – инициативы исключительно частного сектора экономики. Членство в ИСО строится по принципу: один участник от страны, в зависимости от того, какое национальное учреждение или иная аналогичная организация, занимающаяся стандартизацией, является наиболее представительной в этой области в участвующей стране.

В ИСО есть три уровня членства. Статус полноправных членов имеют так называемые «комитеты-члены», каждый из которых

обладает одним голосом независимо от объема или мощи экономики той страны, которую он представляет. Комитеты-члены могут пользоваться полным правом голоса в любом стратегическом или техническом комитете ИСО. Кроме того, в ИСО имеются две категории членства для менее благополучных в финансовом отношении государств, которые платят пониженные членские взносы. Хотя таким членам и не предоставлено право голоса, они все равно принимают участие в ИСО, чтобы быть в курсе последних достижений в области стандартизации. Первая категория – «члены-корреспонденты» – обычно распространяется на организации тех стран, где еще окончательно не разработана система национальных стандартов. Такие члены не принимают активного участия в технической работе, но имеют право на полное обеспечение информацией по интересующим их темам. Вторая категория – «члены-абоненты» – объединяет учреждения стран, чья экономика развита очень слабо, но которые, тем не менее, стремятся поддерживать связи с международной системой стандартизации. Такие члены пользуются неограниченным доступом к информации по международному процессу стандартизации, что помогает им знакомиться с теми стандартами, которым должна соответствовать их продукция для успешного выхода на экспортный рынок.

Все стратегические решения выносятся на рассмотрение членами ИСО, которые встречаются ежегодно в рамках Генеральной ассамблеи. Предложения разрабатываются Советом ИСО, состоящим из ее членов и проводящим заседания три раза в год. Состав Совета подвергается постоянной ротации, чтобы обеспечить представительство в нем всех членов ИСО. Оперативной деятельностью ИСО занимается постоянный Генеральный секретарь, который в свою очередь отчитывается перед Президентом, избираемым на двухлетний срок.

ИСО приступает к разработке нового стандарта только тогда, когда возникает явная рыночная потребность в его создании. Промышленная группа или другие заинтересованные стороны извещают ИСО о том, что отмечена заинтересованность в

таком стандарте, через одного из членов ИСО, который затем предлагает всему составу ИСО новый объект для проработки. Если предложение принимается, его далее перепоручают соответствующему техническому комитету (состоящему из специалистов соответствующей отрасли промышленности, бизнеса или технического сектора), который, используя свои специализированные знания, разрабатывает стандарт. Работа технических комитетов направляется комитетами по разработке общих стратегий, следящих за тем, чтобы при создании стандарта, помимо специфических технических аспектов, принимались во внимание и более широкие интересы, в том числе оценка соответствия, планирование потребительского спроса, запросы развивающихся стран.

На своих заседаниях технический комитет обсуждает и анализирует предложение до тех пор, пока путем консенсуса не будет выработан черновой вариант, который затем выносится на обсуждение и голосование всех членов ИСО как проект международного стандарта. Процедура длится пять месяцев, в течение которых многие члены ИСО, формулируя свое отношение к проекту стандарта, задействуют процедуру открытых слушаний на национальном уровне, тем самым предавая проект стандарта гласности. Далее проект предлагается на обсуждение заинтересованным сторонам и широкой общественности страны. Учитываются любые поступившие замечания. Те члены ИСО, которые изъявили намерение войти в состав технического комитета, голосуют в обязательном порядке, в то время как все остальные члены имеют право голосовать по желанию. Проект стандарта принимается, если две трети участников состава комитета проголосовали в поддержку стандарта, а против проекта было отдано не более одной четверти всех голосов. Текст окончательного варианта международного стандарта с отдельными поправками затем снова передается на рассмотрение всем членам ИСО, в этот раз для повторного голосования, на которое отводится два месяца. Однако данное голосование может означать только одобрение или неприятие стандарта, и его можно не принимать во внимание, если проект

международного стандарта получил полную поддержку в первом раунде голосования, а поправки к нему были минимальными. Если результат голосования положительный, новый международный стандарт считается созданным.

Будучи главным мировым разработчиком технических стандартов для многих отраслей промышленности, техники и бизнеса, ИСО с 1946 г. опубликовала более 17 500 международных стандартов в самых разных областях. Несмотря на то, что стандарты ИСО необязательны для исполнения, их можно утвердить в качестве элемента национальной системы регулирования или внедрить в национальное законодательство. Более того, во многих отраслях конкурентная борьба или стремление получить доступ к внешним рынкам способны даже добровольные стандарты превратить фактически в обязательные. Подобным образом крупные компании зачастую делают добровольные стандарты обязательным требованием к мелким поставщикам, повышая тем самым значение этих стандартов.

3.2 ISO 65 — Общие требования к органам, управляющим системами сертификации продукции

ISO 65⁵ – «Общие требования к органам, управляющим системами сертификации продукции» обрели значение для органов, занимающихся органической сертификацией, после того, как в национальных законодательствах основных стран-импортеров органической сельскохозяйственной продукции (таких как ЕС, Япония и Канада) появились положения, обязывающие или призывающие их подтвердить свое соответствие целям аккредитации. Сертифицирующие органы призваны

5 ISO/IEC 65 в настоящее время пересматриваются. Ожидается, что новую версию под названием ISO 17065 опубликуют к июлю 2012 г. Текст проекта под заголовком «Требования к сертифицирующим органам, выдающим сертификаты на продукты, процессы и услуги» содержит два существенных изменения по сравнению с ныне действующим ISO 65: ISO 17065 будет стандартом, а не просто методическим указанием. ISO 17065 будет применяться к сертификации не только продукции, но и процессов и услуг.

продемонстрировать свою компетентность для решения задач правового регулирования и должны работать в соответствии с эталонным стандартом. Эталонными могут быть как государственный стандарт, так и частные стандарты.

ISO 65 охватывает следующие вопросы:

- сертифицирующий орган: общие положения, организационная структура, порядок деятельности, субподряд, система управления качеством, условия и процедуры предоставления и использования сертификата; продление, приостановление и отзыв сертификата; внутренние ревизии и проверки управляющих структур; документация; конфиденциальность (разд. 4);
- персонал сертифицирующего органа, включая критерии оценки его квалификации (разд. 5);
- изменения в требованиях к сертификации (разд. 6);
- апелляции, жалобы и споры (разд. 7);
- заявка на сертификацию (разд. 8);
- подготовка к оценке (разд. 9);
- оценка и отчет по результатам оценки (разд. 10-11);
- решение о сертификации (разд. 12);
- надзор (разд. 13);
- использование лицензий, сертификатов, знаков соответствия (разд. 14);
- жалобы в адрес поставщиков (разд. 15).

4. ГАРМОНИЗАЦИЯ И ЭКВИВАЛЕНТНОСТЬ

Несмотря на существование таких организаций, как ИФОАМ, все еще продолжают действовать многочисленные разнородные национальные и частные органические стандарты. Появление множества органических стандартов и технических регламентов, создающих преграды в торговых связях между рынками и

системами регулирования, стало одной из серьезнейших проблем при получении доступа на международные рынки органической сельскохозяйственной продукции. Для сбыта продукции, произведенной на основе одних органических стандартов и требований к сертификации, может потребоваться соответствие другим органическим стандартам и требованиям. Неразбериха с требованиями как в государственном, так и в частном секторе, представляет собой препятствие для торговли, сдерживает развитие рынка органических продуктов и лишает доступа к этому рынку многих производителей, в том числе десятки тысяч мелких производителей из развивающихся стран.

4.1 Международная целевая группа по гармонизации и эквивалентности в органическом сельском хозяйстве

Международная целевая группа по гармонизации и эквивалентности в органическом сельском хозяйстве (МЦГ), работавшая с 2003 по 2008 гг. под совместным руководством ФАО, ИФОАМ и ЮНКТАД, состояла из работников правительственных и межправительственных агентств, представителей общественных организаций и частного сектора, которые занимались регулированием, стандартизацией, аккредитацией, сертификацией и торговлей в сфере органического сельскохозяйственного производства. Представительство в МЦГ имели двадцать девять стран⁶, восемь межправительственных агентств⁷ и двадцать пять общественных и других частных организаций. Все вместе они образовали форум открытых дверей для диалога между заинтересованными лицами государственного и частного секторов.

Целями МЦГ стали изучение проблемы и поиск решений в отношении торговых барьеров, возникающих из-за большого количества разнообразных стандартов, технических регламентов и

6 Австралия, Аргентина, Бразилия, Гватемала, Германия, Греция, Дания, Доминиканская Республика, Индия, Индонезия, Италия, Канада, Кения, Китай, Коста-Рика, Куба, Нидерланды, Россия, Самоа, США, Таиланд, Танзания, Тунис, Уганда, Фиджи, Филиппины, Швейцария, Швеция и Япония.

7 Комиссия ЕС, ФАО, МТЦ, ОЭСР, ЮНКТАД, ЕЭК ООН, ЮНЕП и ВТО.

требований к сертификации, действующих в органическом секторе, а также содействие развивающимся странам в получении более широкого доступа к торговле органическими продуктами. Группа сосредоточилась на возможностях таких форм сотрудничества, как гармонизация, официальное признание, эквивалентность и т.п., которые работали бы как внутри государственной и частной системы органических гарантий, так и во взаимоотношениях между этими системами. Деятельность МЦГ складывалась из двух этапов: критического осмысления проблемы и выработки решений. Результатами работы стали опубликованные технические исследования и инструкции, рекомендации, методические указания по принятию решений и программа обмена информацией.

На этапе изучения проблемы МЦГ определила и проанализировала:

- влияние действующих требований, стандартов и технических регламентов в сфере органической сертификации на торговлю;
- современные модели и механизмы, приводящие в движение торговлю органическими продуктами;
- практический опыт сотрудничества, официального признания и эквивалентности в органическом секторе;
- потенциальные модели и механизмы, обеспечивающие гармонизацию, эквивалентность и взаимное признание.

На этапе поиска решений МЦГ разработала два прикладных механизма для обеспечения гармонизации и эквивалентности:

Международные требования к органам, обеспечивающим органическую сертификацию (**IROCB**), которые могут использоваться правительствами, а также частными аккредитуемыми и сертифицирующими организациями в качестве механизма признания сертификатов на органическую продукцию, предоставленных за пределами их собственной системы.

Руководство по оценке эквивалентности органических стандартов и технических правил (**EquiTool**), представляющее собой комплекс процедур и критериев для принятия решений в случаях, когда применимый в одном регионе мира стандарт эквивалентен стандарту, применимому в другом регионе.

В ходе своих заседаний МЦГ также выработала ряд рекомендаций, в том числе следующие:

- Правительства и частный сектор должны прилагать все усилия для того, чтобы использовать механизмы и другие наработки МЦГ с целью содействия торговле при осуществлении деятельности, направленной на создание или развитие органического сектора.
- Правительства обязуются использовать международные стандарты в качестве ориентира для выдачи разрешений на импорт.
- Государственно-частное партнерство совершенствуется в принятии решений по обоим международным органическим стандартам (ИФОАМ и Комиссия «Codex Alimentarius»).
- Правительства должны использовать и развивать механизм взаимного признания на уровне оценки соответствия товаров в своих системах регулирования.
- В области сертификации, аккредитации и регулирования следует вводить в действие другие формы сотрудничества, такие как, например, многоцелевое использование инспекторских (аудиторских) проверок и анализа (оценки).
- Международные требования к органам, обеспечивающим органическую сертификацию, помимо того что служат ориентиром для установления эквивалентности и признания, должны рассматриваться в долгосрочной перспективе как катализатор приведения сертификационных требований к единообразию и могут использоваться напрямую для аккредитации.

Работа МЦГ и ее результаты, включая технические протоколы и отчеты, были опубликованы в цикле статей «Гармонизация и эквивалентность в органическом сельском хозяйстве». Эти публикации находятся в свободном доступе: их можно скачать в электронном формате с сайта МЦГ: r0.unctad.org.

В ходе своей деятельности МЦГ получала финансирование от Шведского агентства по сотрудничеству в области международного развития (SIDA), Норвежского агентства по сотрудничеству в области развития (NORAD) и правительства Швейцарии.

4.2 Доступ к глобальному рынку органической продукции

Проект Доступ к глобальному рынку органической продукции (GOMA) является следствием завершенной в 2008 г. работы МЦГ и ее результатов. Совместное руководство проектом осуществляют ФАО, ИФОАМ и ЮНКТАД. Контроль над ним возложен на Руководящий комитет, состоящий из представителей каждого из партнеров. Проект финансируется Норвежским агентством по сотрудничеству в области развития.

Проект GOMA призван оказать помощь и содействие торговому потоку органических продуктов, невзирая на многообразие систем государственного регулирования/систем гарантий органических продуктов, путем реализации рекомендаций МЦГ и использования двух практических механизмов, разработанных МЦГ для решения этой задачи. Руководство по оценке эквивалентности органических стандартов и технических правил (EquiTool, см. Раздел 2.1 выше) и Международные требования к органам, обеспечивающим органическую сертификацию (IROCB) могут использоваться любым правительством и в рамках любой схемы органической маркировки продуктов в частном секторе в качестве инструмента, способствующего признанию других органических стандартов и требований к процедурам сертификации эквивалентными их собственным.

Направления деятельности в рамках проекта включают:

- программу содействия обмену знаниями о механизмах и возможностях сотрудничества;
- пилотные проекты испытания таких механизмов в различных условиях;
- техническая помощь правительствам и заинтересованным лицам частного сектора в реализации этих механизмов и связанных с ними рекомендаций;
- содействие новым региональным инициативам по сотрудничеству в области развития гармонизированных органических стандартов и многосторонней эквивалентности;
- анализ системы торговли органическими продуктами и оценка механизмов, способствующих этой торговле.

Общие цели и требования органических стандартов

Оказывая содействие более широкому применению EquiTool, проект GOMA вскоре столкнулся с необходимостью детальной разработки и развития общих целей и требований органических стандартов. Концепция COROS была впервые разработана МЦГ в качестве Приложения к EquiTool в 2008 г. Общие цели и требования были составлены на основе Базовых стандартов ИФОАМ и «Codex Alimentarius» – двух уже существующих международных источников органических стандартов. В рамках COROS был проведен критический анализ значительного числа стандартов и регламентов, существующих по всему миру, а также получены мнения и комментарии в процессе глобальных открытых консультаций всех заинтересованных сторон.

Цель COROS – облегчить перемещение продукции в рамках системы гарантий органического производства на основе принципа эквивалентности. Предполагается использование COROS на международном уровне при оценке эквивалентности органических стандартов и технических регламентов. В контексте проекта GOMA COROS должны выполнять функции эталона, используемого

правительствами и другими заинтересованными сторонами в качестве руководства при оценке эквивалентности двух или более стандартов органического производства или переработки в зависимости от преследуемых целей.

В COROS сформулированы общие цели, которых обычно стремятся достичь разработчики стандартов и регламентов для органического производства, а также содержатся требования, которые обычно встречаются в органических стандартах и правилах, регулирующих вопросы общего руководства органическим производством, растениеводством и животноводством, пчеловодства, переработки и социальной справедливости. COROS не распространяются на органическую аквакультуру, текстильное производство и косметику главным образом потому, что обозначенные области достаточно новы и еще не охвачены большинством органических стандартов и правил.

COROS является приложением к EquiTool (см. разд. 4.1 выше). В то время как EquiTool предлагает правительствам и другим заинтересованным сторонам методическое руководство по процессу проведения оценки эквивалентности с точки зрения преследуемых целей, COROS обеспечивает шаблон для действительной оценки и определения эквивалентности.

EquiTool настоятельно рекомендует использовать COROS как основу для оценки эквивалентности, и данный подход соответствует руководящим принципам ВТО в отношении такой оценки. При обсуждении и оценке эквивалентности, стороны могут, исходя из своих целей, избежать утомительного построчного сравнения одного детально разработанного стандарта с другим. Вместо этого стороны могут оценить, соответствуют ли общим целям детали одного стандарта, хотя они могут различаться с деталями другого стандарта.

Документы МЦГ и GOMA доступны для широкой общественности бесплатно. Материалы для чтения или загрузки желающие могут найти на сайте GOMA: www.goma-organic.org

4.3 Региональное сотрудничество и органическое производство

Гармонизация и эквивалентность достижимы при помощи разнообразных механизмов. МЦГ и GOMA, а также усилия частного сектора, например, в виде Семейства стандартов ИФОАМ, преследуют цель облегчения доступа на рынки органических продуктов и снижения расходов, связанных с множественностью стандартов, посредством принятия мер по гармонизации и установлению эквивалентности.

Региональное сотрудничество способно помочь странам осознать выгоду от гармонизации на региональном уровне, что позволит применение общих органических стандартов, использование механизма эквивалентности или признание сертификатов в сфере органического производства в региональном масштабе, а также повлечет подписание региональных соглашений.

Страны могут принять решение об утверждении региональных органических стандартов, которые помогут внедрить принцип эквивалентности и облегчат ведение торговли. Регулирование вопросов органического производства на региональном уровне поможет проводить поиск решений специфических для региона климатических или трудовых проблем в новой плоскости, чего не обеспечивают шаблонные стандарты.

Региональные стандарты могла бы подготовить и утвердить **наднациональная общественно-частная специальная рабочая группа**, которая бы обеспечила необязательные эталонные стандарты, как в случае с Восточноафриканскими стандартами на органическую продукцию (EAOPS). Такая группа была создана сообществом государственных и частных заинтересованных сторон из Уганды, Танзании, Кении, Бурунди и Руанды.⁸

Региональные стандарты могли бы включать только стандарты на производство и переработку или же охватывать и другие области, такие как правила сертификации или общая система официального признания эквивалентности.

Кроме правил, касающихся производства, сертификации и эквивалентности, по договоренности стран региональные стандарты могли бы включать и другие элементы, такие как единство этикетирования и обозначений или гармонизация процедур регистрации производителей органической продукции. Например, нормы, принятые в Европе, Центральной Америке, Азии и Восточной Африке, включают раздел, посвященный маркировке органической продукции.

Региональные стандарты должны применяться в соответствующих странах на основе национального законодательства – либо особого законодательства в сфере органического производства, либо другого законодательства, регулирующего применение стандартов, требований по этикетированию и механизмов сертификации. Правительствам, достигшим согласия по поводу общих региональных соглашений, вероятно, придется пересмотреть или расширить национальное законодательство с тем, чтобы:

- 1) национальное законодательство использовало региональные стандарты в качестве эталонных;
- 2) национальное законодательство обеспечивало бы применение региональных стандартов и проведение мониторинга их соблюдения.

Страны, являющиеся членами региональной организации, могут одобрить решение о принятии **законодательства регионального уровня**. Региональные правительственные органы или соглашения позволяют осуществлять региональные стратегии, облегчают их применение и позволяют снизить организационные расходы на регулирование и мониторинг соблюдения стандартов.

Существует ряд возможных путей структурирования региональных соглашений. Это может быть **региональная организация**, обладающая полномочиями для принятия законодательства, юридически обязательного для национальных правительств. Основополагающий договор Европейского союза (ЕС) предусматривает возможность принятия регионального законодательства, напрямую применимого к национальным правовым структурам. ЕС утвердил общую нормативную базу для органического производства (см. анализ частного случая в части II) в Постановлении Совета (ЕС) № 834/2007. Региональным организациям, не уполномоченным принимать законы прямого действия (например, Южный общий рынок – МЕРКОСУР), вероятно, придется пересмотреть или расширить **национальные законодательства** своих членов с тем, чтобы национальное законодательство позволяло применение регионального законодательства и контроля за его соблюдением.

Обзор некоторых существующих региональных нормативных документов иллюстрирует разницу между гармонизацией стандартов и гармонизацией законодательств. Например, Восточноафриканские стандарты на органическую продукцию содержат подробные положения об органическом производстве (общие требования, конкретные правила для растениеводства, животноводства, пчеловодства и сборов в дикой природе), а также правила по обращению с этой продукцией, хранению и переработке. В отличие от Восточноафриканских стандартов, Постановление ЕС идет дальше, охватывая такие сферы, как сертификация (Раздел V) и эквивалентность (Раздел VI).

Важно, чтобы в рамках регионального сотрудничества было четко указано, что будет делаться на региональном, а что на национальном уровне в плане установления стандартов и мониторинга соответствия им. Можно гармонизировать стандарты производства, но при этом принятие законов или их применение в других важных областях, таких как эквивалентность, аккредитация и сертификация, может быть передано национальным правительствам по причинам политического или административного характера. Так, раздел V Постановления

ЕС устанавливает правила организации систем инспекции и сертификации в целях проверки соответствия принятым органическим стандартам. Однако их реализация, в основном, возложена на страны-члены ЕС.

Схожим образом, в Главе 6 Регионального регламента органического производства (Reglamento Regional de Produccion Organica), предложенного для Центральной Америки, Доминиканской Республики и Панамы, в общих чертах изложены условия системы сертификации, а планирование и создание собственных компетентных органов аккредитации и сертификации предоставляется каждому государству-члену.⁹

Всякий раз, когда страны начинают заниматься совместным законотворчеством или делегировать властные полномочия, возникают **сложные проблемы**. Проблемы, связанные с суверенитетом, особенно актуальны в сфере торговли. Если региональная организация занимается гармонизацией общих торговых соглашений, то, скорее всего, упомянутая проблема уже была на повестке дня; однако странам, которые только дают согласие на принятие общего стандарта, следует подумать, как проблема признания эквивалентности будет решена с третьими странами. Гармонизация мер внутреннего контроля, включающего компетентные органы сертификации, мониторинг гарантии качества и механизмы соответствия, также может быть проблематична для стран, в которых региональные соглашения недостаточны для обеспечения соответствия.

5. ВАЖНЫЕ МЕЖДУНАРОДНЫЕ КОНВЕНЦИИ ПО ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЕ

Все добровольные международные документы по органическому сельскому хозяйству ссылаются на тот вклад, который вносит органическое сельское хозяйство в дело охраны и устойчивого использования биоразнообразия, а также предотвращения деградации земель. На международном уровне эти положения

9 www.agricultura.gob.do

были закреплены в двух международных юридически обязательных конвенциях – Конвенции о биологическом разнообразии (КБР) и Конвенции ООН по борьбе с опустыниванием (КБО ООН). В силу своей природы, эти документы имеют непосредственное отношение к органическому сельскому хозяйству. Нижеследующие подразделы ознакомят читателя с целями и основными положениями обеих конвенций, а также прольют свет на вопросы, имеющие особое значение для национальных разработчиков законодательства об органическом сельском хозяйстве.

5.1 Конвенция о биологическом разнообразии

Конвенция о биологическом разнообразии (Рио-де-Жанейро, 1992 г.) отражает растущее в мире понимание взаимозависимости видов. Конвенция имеет отношение не к конкретным видам или местам обитания, а предусматривает сохранение и устойчивое использование биоразнообразия, определяемого как «вариабельность живых организмов», включая «разнообразие в рамках вида, между видами и разнообразие экосистем» (ст. 2). Для стран-участниц Конвенция обеспечивает руководящие принципы, которые следует учитывать при разработке национальной политики и законодательства.¹⁰ КБР преследует три цели, среди которых не только сохранение, но также устойчивое использование компонентов биоразнообразия и получение на справедливой и равной основе выгод, связанных с использованием генетических ресурсов (ст. 1).

Ряд определений, использованных в КБР, имеет отношение к сфере органического сельского хозяйства:

- «Биологическое разнообразие» означает вариабельность живых организмов из всех источников, включая, среди прочего, наземные, морские и иные водные экосистемы и

10 Birnie, P. and Boyle, A. 2002. International Law and the the Environment, Oxford University Press.

экологические комплексы, частью которых они являются; это понятие включает в себя разнообразие в рамках вида, между видами и разнообразие экосистем.

- «Биологические ресурсы» включают генетические ресурсы, организмы или их части, популяции или любые другие биотические компоненты экосистем, имеющие фактическую или потенциальную полезность или ценность для человечества.
- «Экосистема» означает динамичный комплекс сообществ растений, животных и микроорганизмов, а также их неживой окружающей среды, взаимодействующих как единое функциональное целое.
- «Устойчивое использование» означает использование компонентов биологического разнообразия таким образом и такими темпами, которые не приводят в долгосрочной перспективе к истощению биологического разнообразия, тем самым сохраняя его способность удовлетворять потребности нынешнего и будущих поколений и отвечать их чаяниям.

Сохранение и устойчивое использование биоразнообразия осуществляются посредством принятия стратегий, планов и программ, а также включения соответствующих мер в любые планы, программы и политику (ст. 6). Устойчивое использование биоразнообразия должно также являться предметом для обсуждения и принятия решений на национальном уровне (ст. 10(a)). К тому же, стороны должны проводить реабилитацию и восстановление деградировавших экосистем и содействовать восстановлению находящихся в опасности видов. В связи с этим особо подчеркивается роль национального законодательства (ст. 8).

Другая важная особенность КБР – это то значение, которое придается людям и их взаимоотношениям с биоразнообразием (включая агробиоразнообразие), в частности **местным и коренным общинам**. Говоря именно об устойчивом использовании, Конвенция призывает к сотрудничеству между национальными властями, местными общинами и частным

сектором. Более того, стороны должны охранять и поощрять традиционное использование биологических ресурсов в соответствии со сложившимися культурными обычаями, которые совместимы с требованиями сохранения или устойчивого использования, а также оказывать местному населению поддержку в разработке и осуществлении мер по исправлению положения в пострадавших районах, где произошло сокращение биологического разнообразия (ст. 10). Кроме этого, Конвенция играет ключевую роль в деле обеспечения уважения, сохранения и поддержания знаний и практики, которые имеют значение для сохранения и устойчивого использования биологического разнообразия. Более того, КБР призывает национальные правительства применять такие знания с одобрения и при участии общин, а также поощрять совместное пользование на справедливой основе выгодами, полученными в результате применения таких знаний, нововведений и практики (ст. 8(j)).

Исполнение обязательств по КБР на национальном уровне может принимать разные формы, поскольку положения КБР сформулированы в общих чертах, что обеспечивает значительную степень свободы в плане адаптации к местным условиям вариантов национального законодательства и стратегии. Органическое сельское хозяйство, несомненно, базируется на некоторых основных концепциях КБР и, таким образом, может внести значительный вклад в дело реализации КБР. Следовательно, его нужно развивать в рамках поддержки усилий по сохранению и устойчивому использованию биоразнообразия в других сферах деятельности. Кроме этого, на законодательство в сфере органического сельского хозяйства могут оказывать влияние специальные правила, принятые Конференцией сторон КБР в рамках рабочей программы КБР по агробиоразнообразию.

Согласно определению, **агробиоразнообразие** включает все компоненты биологического разнообразия, которые имеют отношение к производству продовольствия и ведению сельского хозяйства, а также те, что образуют агроэкосистему: то есть разнообразие и многообразие животных, растений и

микроорганизмов на генетическом, видовом и экосистемном уровнях, необходимых для поддержания ключевых функций агроэкосистемы, ее структуры и процессов (КБР, Решение III/11). В соответствии с этим, в рамках КБР разработали особую рабочую программу по агробиоразнообразию, которая преследует цель обеспечить сохранение, устойчивое использование и распределение выгод от использования агробиоразнообразия, а также эффективно ставит заслон на пути утраты агробиоразнообразия вследствие антропогенного воздействия. Таким образом, цель рабочей программы – повысить возможности агроэкосистем в плане обеспечения продовольственной безопасности, поддержать производство экосистемами других услуг для благосостояния человечества, а также минимизировать негативное влияние на другие экосистемы на благо нынешнего и будущих поколений. На практике рабочая программа по агробиоразнообразию поддерживает применение экосистемного подхода в области сельского хозяйства и сотрудничество между секторами, занимающимися сельским хозяйством и окружающей средой на национальном уровне. Таким образом, деятельность в сельскохозяйственной сфере послужит вкладом в дело обеспечения устойчивого производства и сбалансированного обеспечения экосистемных услуг, включая продукты питания, корм и растительную клетчатку, в процессе создания источника альтернативной энергии и экологических услуг, таких как регулирование водосбора, климата и почв (UNDP/CBD/SBSTTA/13/2).

Экосистемный подход – основополагающий для осуществления деятельности в рамках Конвенции, поскольку его применение, как ожидается, должно обеспечить баланс между тремя целями Конвенции. Это стратегия интегрированного управления земельными, водными и живыми ресурсами, способствующая развитию сохранения и устойчивого использования на равной основе. При этом, применение экосистемного подхода имеет социальные последствия: различные заинтересованные общины должны привлекаться к управлению и принятию решений через развитие эффективных структур и механизмов

управления. На этом фоне, экосистемный подход требует межсекторального сотрудничества, децентрализации управления, равного распределения выгод, а также применения гибкого и адаптивного управленческого подхода как в качестве реагирования на приобретение нового опыта, так и на изменяющиеся обстоятельства (UNEP/CBD/COP/5/INF/11). Был подобран материал по исследованиям конкретного применения экосистемного подхода в сфере органического сельского хозяйства; накоплены знания о традиционных и общинных формах управления, сохранении *in situ* и устойчивом использовании центров разнообразия, привлечении малоиспользуемых видов и сортов для улучшения питания и применения в традиционной кулинарии, отборе биоразнообразия, адаптированного к местным экологическим условиям и устойчивого к заболеваниям, а также об альтернативных селекционных критериях и совместных исследованиях (FAO 2002).

В свете принципов экологического подхода (КБР, Решение V/6) национальным разработчикам законодательства в сфере органического сельского хозяйства следует сосредоточить особое внимание на прояснении роли соответствующих органов власти и их подотчетности, обеспечении институционального сотрудничества, определении механизмов проведения консультаций с участием многих заинтересованных сторон и разрешения конфликтов, а также создании инициатив для стимулирования практической деятельности, способствующей охране биоразнообразия и его устойчивому использованию, т.е. такой, как органическое сельское хозяйство.

Действуя в рамках экосистемного подхода, Стороны КБР одобрили руководящие принципы и оперативные указания по устойчивому использованию (Решение VII/14: **Аддис-Абебские принципы и руководства по устойчивому использованию биоразнообразия**), применение которых позволяет гарантировать, что использование компонентов биоразнообразия не приведет к его долговременному истощению. Аддис-Абебские принципы и руководства были составлены таким образом, чтобы обеспечить

меры по стимулированию сохранения и восстановления биоразнообразия в свете социальных, культурных и экономических выгод, которые люди получают от его использования. Данные принципы и руководства относятся как к потребительскому, так и к непотребительскому использованию биоразнообразия. Хотя эти руководства и не являются юридически обязательными, они включают ряд элементов, способных вдохновить национальных законодателей: например, Принцип 1 подчеркивает важную роль законодательства в обеспечении устойчивого использования биоразнообразия. Далее, принципы призывают учитывать местные обычаи и традиции в процессе разработки новых законодательств и нормативных положений, а также разработки новых вспомогательных мер стимулирования. Кроме этого, они подчеркивают необходимость устранения всех случаев повторов, пробелов и противоречий в существующих законах и политике, а также наглядно демонстрируют выгоду от установления совместных и вспомогательных связей между всеми уровнями управления во избежание дублирования усилий или несоответствий. Анализируя возможности реализации Аддис-Абебских принципов и руководств в сельскохозяйственном секторе, Стороны КБР положительно отметили роль, которую способно сыграть органическое сельское хозяйство. В частности, рассматривая Практический принцип 2, Стороны обсудили необходимость создания структуры управления, согласующейся с международными и национальными законами, которая бы наделила местных пользователей достаточными полномочиями и обязанностью отчитываться за использование рассматриваемых ресурсов, как в случае с методами устойчивого земледелия, применяемыми в органическом сельском хозяйстве. Кроме этого, в соответствии с Практическим принципом 11, пользователи компонентов биоразнообразия должны стремиться к тому, чтобы минимизировать отходы и неблагоприятное воздействие на окружающую среду. Бремя управленческих расходов следует распределять с помощью таких экономических рычагов, как сертификация органической продукции (UNDP/CBD/SBSTTA/13/INF/4).

5.2 Конвенция ООН по борьбе с опустыниванием

Конвенция ООН по борьбе с опустыниванием (Конвенция Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием в тех странах, которые испытывают серьезную засуху и/или опустынивание, особенно в Африке – КБО ООН, Париж, 1994 г.) призывает все стороны принять и осуществить долгосрочные комплексные стратегии, которые были бы одновременно сосредоточены на пострадавших районах и преследовали цель повышения продуктивности земель, а также восстановления, сохранения и устойчивого использования земельных и водных ресурсов, что привело бы к улучшению условий проживания, особенно на уровне общин (ст. 2.2).

Конвенция также дает определение основных терминов, имеющих отношение к органическому сельскому хозяйству, таких как:

- «деградация земель», что означает снижение или потерю биологической и экономической продуктивности и сложной структуры богарных пахотных земель, орошаемых пахотных земель или пастбищ, лесов и лесистых участков в засушливых, полузасушливых и сухих субгумидных районах в результате землепользования или действия одного или нескольких процессов, в том числе связанных с деятельностью человека и структурами расселения, таких, как (I) ветровая и/или водная эрозия почв; (II) ухудшение физических, химических и биологических или экономических свойств почв; (III) долгосрочная потеря естественного растительного покрова;
- «опустынивание», означающее деградацию земель в засушливых, полузасушливых и субгумидных районах в результате действия различных факторов, включая изменение климата и деятельность человека;
- «борьба с опустыниванием», которая включает в себя деятельность, которая является частью комплексного развития земельных ресурсов в засушливых, полузасушливых и сухих субгумидных районах в интересах

устойчивого развития и направлена на: (I) предотвращение или сокращение масштабов деградации земель; (II) восстановление частично деградировавших земель; и (III) восстановление пострадавших от опустынивания земель.

Органическое сельское хозяйство вполне может являться компонентом национальных планов и стратегий по борьбе с деградацией и опустыниванием земель. Для этого Конвенция также призывает Стороны способствовать участию местного населения (ст. 5) – ведь Конвенция делает основной упор на принцип восходящего подхода в борьбе с опустыниванием, призывая землепользователей к участию в разработке политики и программ борьбы с опустыниванием, в анализе этой политики и ее осуществлении. В свете вышесказанного более тесный контакт между правительством и местными общинами может быть достигнут с помощью децентрализации. Национальные программы действий по борьбе с опустыниванием должны обновляться путем постоянного вовлечения в процесс местного населения с использованием опыта, накопленного при их реализации на местах, и результатов научных исследований (ст. 9(1)). Кроме этого, в Конвенции выражается надежда, что национальные программы будут тесно увязаны с другими усилиями по формированию национальной политики устойчивого развития.

Органическое сельское хозяйство способно внести большой вклад в дело реализации КБО ООН. Как и в случае с КБР, национальные законодатели могут опираться на КБО ООН для обоснования включения в национальное законодательство положений об институциональном сотрудничестве, участии общества в принятии решений и децентрализации.

6. ВАЖНЫЕ МЕЖДУНАРОДНЫЕ СОГЛАШЕНИЯ О ТОРГОВЛЕ

Поскольку большинство органических продуктов находят путь к потребителю по установившимся торговым каналам, а не напрямую от сельхозпроизводителя, правительства усиливают

принятие регулирующих мер в отношении органического сельского хозяйства, стараясь защитить потребителей от обмана и обеспечить честную рыночную конкуренцию. В принципе, задачи такой политики считаются легитимными и необходимыми, вместе с тем существуют опасения, что национальное или региональное законодательство в области органического производства может послужить источником разногласий в международных торговых отношениях. Проще говоря, возникает вопрос, который не всегда легко решить: как могут меры, принимаемые в сфере органического сельского хозяйства, достичь поставленных целей, не создавая при этом ненужных барьеров на пути мировой торговли или не становясь оправданием протекционизма? В действительности, как уже упоминалось в разделе 1.1, Методические указания кодекса принимались, в том числе, с целью содействия гармонизации требований к органическим продуктам на международном уровне, что способствовало бы развитию международной торговли, пресекая при этом вводящие в заблуждение заявления об органическом характере продукции (Введение и Предисловие, Методические указания кодекса).

Положения международного торгового права, имеющие наибольшее значение для национальных/региональных законов в области органического сельского хозяйства, в основном, содержатся в Генеральном соглашении по тарифам и торговле (ГАТТ) и Соглашении по техническим барьерам в торговле (Соглашение по ТБТ), которые составляют неотъемлемую часть правовой базы Всемирной торговой организации (ВТО). В дополнение к обсуждению важных правовых документов ВТО, в данном разделе приведены некоторые соображения о последствиях применения положений ВТО для национального и регионального органического законодательства, хотя эти последствия и не всегда можно четко определить. Следует пояснить, что целью данного раздела не является оценка соответствия какой-либо конкретной меры в области органического сельского хозяйства положениям ВТО. Задача состоит в том, чтобы показать, какие правовые принципы ВТО и в каком порядке следует принимать в расчет в процессе

формулирования национального и регионального органического законодательства.

6.1 Основопологающие принципы норм ВТО: ГАТТ

Основопологающие принципы правового регулирования ВТО, касающиеся торговли товарами, в основном содержатся в ГАТТ. В силу своего общего характера положения ГАТТ применимы ко всем регламентирующим мерам, как внутренним, так и внешним, которые влияют на международную торговлю товарами, и, таким образом, применяются и в национальном законодательстве по органическому сельскому хозяйству. Тем не менее, следует отметить, что в случае конфликта между ГАТТ и специальными соглашениями в рамках ВТО относительно торговли товарами, например такими, как Соглашение по ТБТ (см. разд. 6.2.), последние считаются превалирующими (Общее пояснительное замечание к Приложению 1А).

Что касается основных положений ГАТТ, то к правилам в сфере органического производства наибольшее отношение имеет принцип недискриминации, изложенный в статьях I и III. Как мы увидим далее, в Статье XX ГАТТ говорится о ряде исключений из этого общего правила недискриминационного подхода в международных торговых отношениях.

6.1.1 Недискриминация «аналогичных товаров»

В Статье I ГАТТ, озаглавленной «Общий режим наибольшего благоприятствования», говорится:

«1. В отношении таможенных пошлин и сборов всякого рода, налагаемых на ввоз и вывоз, или в связи с ними, или налагаемых на международный перевод платежей за импорт или экспорт, и в отношении метода взимания таких пошлин и сборов, и в отношении всех правил и формальностей в связи с ввозом и вывозом, и в отношении всех вопросов, указанных в пунктах 2 и 4 статьи III, **любое преимущество,**

благоприятствование, привилегия или иммунитет, предоставляемые любой договаривающейся стороной любому товару, происходящему из, или предназначенному для любой другой страны, должны немедленно и безусловно предоставляться аналогичному товару, происходящему из, или предназначенному для ввоза на территорию всех других договаривающихся сторон» (выделение жирным шрифтом автора).»

Далее, в Статье III ГАТТ «Национальный режим внутреннего налогообложения и регулирования», говорится:

«1. Договаривающиеся стороны признают, что внутренние налоги и другие внутренние сборы, законы, правила и требования, затрагивающие внутреннюю продажу, предложение о продаже, покупку, перевозку, распределение или использование товаров, и внутренние правила количественного регулирования, требующие смещения, переработки или использования товаров в определенных количествах или долях, не должны применяться к импортированным или отечественным товарам таким образом, чтобы создавать защиту для отечественного производства.

...

4. **Товарам, ввозимым с территории договаривающейся стороны на территорию другой договаривающейся стороны, предоставляется режим не менее благоприятный, чем тот, который предоставлен аналогичным товарам отечественного происхождения в отношении всех законов, правил и требований, затрагивающих их внутреннюю продажу, предложение к продаже, покупку, транспортировку, распределение или использование»** (выделение жирным шрифтом автора).»

Общие обязательства, касающиеся режима наибольшего благоприятствования (РНБ), а также национального режима, отражают два различных, но взаимодополняющих аспекта основополагающего принципа недискриминации положений ВТО. Режим РНБ призван обеспечить равные условия иностранным «аналогичным товарам» на границе, а национальный режим действует внутри страны и выдвигает требование, чтобы импортированной иностранной продукции предоставлялся регламентирующий режим, не менее благоприятный, чем тот, что предоставляется отечественной «аналогичной продукции». Проще говоря, если обязательства по предоставлению режима РНБ запрещают члену ВТО дискриминировать одних членов ВТО по отношению к другим, то обязательства национального режима не допускают дискриминации одним членом ВТО всех других членов ВТО. Однако в обоих случаях режим недискриминации требуется обеспечить только в тех случаях, когда рассматриваемые товары можно считать «аналогичными продуктами».

Что же касается значения этих положений ГАТТ для национального законодательства, то, несомненно, при его составлении следует соблюдать нейтралитет в отношении происхождения товара. Другими словами, положение ВТО априори не допускает дифференциации между органическими продуктами только на том основании, что эти продукты происходят из разных стран (Ст. I, ГАТТ) или что они являются импортными, а не отечественными (Ст. III, ГАТТ). Это общее требование недопущения дискриминации, естественно, не ограничивается принятием мер по отношению только к органической продукции. Оно в равной степени относится к любой части национального законодательства, способной повлиять на международную торговлю товарами.

И наоборот, не совсем ясно, можно ли, а если да, то в какой степени, рассматривать органические и обычные продукты как различные категории товаров и, соответственно, применять к ним разные правила в рамках ВТО. В основном такая неясность вызвана отсутствием единого и полного определения понятия

«аналогичные товары», в связи с чем его интерпретация осуществляется в каждом конкретном случае в зависимости от применяемого положения ВТО и фактической стороны дела. Данное исследование не ставит целью предоставление полного отчета об использовании понятия «аналогичные товары» в юридической практике ГАТТ/ВТО¹¹. В принципе, для определения аналогичности товаров прецедентное право ВТО часто использует четыре основных критерия: 1) свойства, характер и качество продуктов; 2) конечное применение; 3) вкусовые предпочтения и привычки потребителей, а также; 4) (международная) тарифная классификация продукции. Впервые такой базовый подход к анализу «аналогичности» товаров был разработан Рабочей группой по «Корректировке налогов на границе» и впоследствии соблюдался (включая четвертый критерий) практически во всех отчетах панелей арбитров и Апелляционного органа, в основном, в контексте Статьи III ГАТТ. В ряде международных торговых споров, предшествовавших образованию ВТО, панель арбитров ГАТТ решила, что определение «аналогичного товара» в соответствии со Статьей III:4 ГАТТ должно включать проверку того, не имеет ли применяемая мера протекционистские цели и влияние¹². Однако такого рода проверки целей и влияния судебными органами ВТО (до сегодняшнего дня) не проводились¹³.

Учитывая вышеизложенное, необходимо отметить, что органическая продукция не относится Всемирной таможенной организацией к отдельному тарифному классу. К тому же «неаналогичность» органической и обычной продукции едва ли можно продемонстрировать на основе остальных трех критериев для обоснования различий в применяемых к ним регулятивных мерах. Тем не менее, панели арбитров и Апелляционный орган

11 См. ВТО. Аналитический справочный индекс по правовой основе и практике ВТО, доступно на www.wto.org; а также Choi, W-M. 2003. 'Like products' in international trade law: towards a consistent GATT/WTO jurisprudence (Oxford University Press).

12 См. «США – меры, затрагивающие алкогольные и солодовые напитки» (BISD 39S/206, принят 12 июня 1992 г.) и «США – налоги на автомобили» (DS31/R, 11 октября 1994, не принят).

13 См. Отчет Апелляционного органа по делу «Япония – алкогольные напитки», в котором Апелляционный орган аргументирует, что в тексте Статьи III:2 ГАТТ не содержится ничего, что указывало бы на необходимость проверки «целей и влияния».

посчитали, что кроме вышеупомянутых четырех базовых критериев в данном конкретном случае также могут обоснованно использоваться для оценки «неаналогичности» и другие критерии. В связи с этим необходимо подчеркнуть, что процессы и методы производства (ПМП) не входят (пока) в состав базовых критериев для установления аналогичности товаров в соответствии с правилами ВТО. Таким образом, товары не должны расцениваться как «неаналогичные» и к ним не должны применяться разные правила только на основании того, что они произведены или обработаны иным способом¹⁴. Фактически, основное противоречие между национальным законодательством в сфере органического производства и положениями ГАТТ может сводиться к тому, что в соответствии с национальным законодательством органические продукты отличаются от обычных исключительно тем, что их иначе производят и с ними иначе обращаются. Сертификация органической продукции главным образом основана на методах ее производства. Органические этикетки, помещаемые на конечный продукт, не являются декларацией характеристик или качеств, присущих самому продукту. В действительности, консенсус по поводу того, что приемы органического производства в большей степени способствуют устойчивости окружающей среды, уже достигнут, в то время как споры о том, отличаются ли, и насколько, питательные и оздоровительные свойства органических продуктов от таких же свойств обычных продуктов, ведутся до сих пор.

Хотя критерий ПМП не признается правомерным основанием для дифференциации товаров в рамках правил ВТО, из этого не следует, что состоящим в ВТО странам-импортерам не позволено вводить нормативные разграничения, основываясь на производственных процессах и методах. Допустимо ли в системе ГАТТ применение разграничений, основанных на ПМП, зависит от характера

14 Концепция разграничения продукта и процесса была сформирована во времена старого соглашения ГАТТ и использовалась в двух решениях панели арбитров ВТО (по делам «США – новая формула бензина» и «Канада – периодическая печать»), хотя Апелляционный орган до сих пор не вынес определенного решения. Применение этого разграничения критиковали некоторые ученые, например: R. Howse and D. Regan, 'The Product/Process Distinction-An Illusory Basis for Disciplining Unilateralism' (2000) 11 Европейский журнал международного права 249.

конкретной принимаемой меры и в частности от того, окажет ли ее применение влияние на торговлю конкретным товаром(ами) и каким образом. Например, запрещение импорта на основе ПМП-разграничений станет явным прямым нарушением ГАТТ, но это не обязательно будет нарушением в случае маркировки на основе ПМП-разграничений, которые обычно в меньшей степени носят ограничивающий торговлю характер, чем другие регламентирующие меры.

Например, в хорошо известном деле «Тунец – дельфины I» (Tuna-Dolphin I), панель арбитров ГАТТ пришла к выводу, что принятая в США система маркировки символом «безопасно для дельфинов» соответствует ГАТТ в силу своей добровольности и недискриминационности. Данная маркировка опиралась на закон США об информации для потребителей, касающейся охраны дельфинов, который запрещал маркетинг продуктов из тунца с маркировкой «безопасно для дельфинов» (или с другой формулировкой, ложно утверждающей, что содержащийся в продукте тунец был выловлен безвредным для дельфинов способом), если в продукте содержался тунец, выловленный способом, отличным от предписанного. Панель арбитров сделала вывод, что такая схема является добровольной, поскольку она не ограничивала продажу продуктов из тунца на рынке США: «продукты из тунца подлежат свободной продаже как при наличии этикетки «безопасно для дельфинов», так и без нее... Единственное теоретически вероятное преимущество от использования этого символа зависит от свободного выбора потребителей: отдавать ли предпочтение продукту, снабженному символом «безопасно для дельфинов», или нет. Таким образом, положения о маркировке не ставили право на торговлю тунцом или продуктами из тунца в зависимость от метода добычи тунца»¹⁵. В действительности же, принятая в США запретительная мера, которую посчитали нарушением ГАТТ, распространялась на импорт желтоперого тунца, добытого методом, приводящим к гибели дельфинов, а не на систему маркировки. Следует отметить, что в результате

15 «США – ограничения на импорт тунца» (DS21/R - 39S/155, 3 сентября 1991 г., не утверждено), § 5.42.

соблюдения правила ГАТТ о положительном консенсусе и противодействия со стороны США, данный отчет панели арбитров не был утвержден, вследствие чего он не обладает законной силой в системе норм ГАТТ/ВТО. Тем не менее, это один из немногих отчетов панели, в котором речь идет о применении принципов РНБ и национального режима к маркировке на основе ПМП, и поэтому он может служить прецедентом для последующих трактовок. Если применить подобные рассуждения к законодательству в сфере органического производства, то выходит, что система органической сертификации и требования к маркировке не нарушат ГАТТ при условии, что: (1) эти требования не будут ограничивать торговлю соответствующими продуктами на рынке страны-импортера (т.е. такие продукты смогут свободно продаваться как с органической маркировкой/надписями заявительного характера, так и без них) и; (2) их применение не будет носить дискриминационного характера (как в режиме РНБ, так и в национальном). Кроме этого, как будет показано в разделе 6.2, Соглашение по ТБТ позволяет членам ВТО принимать в определенных условиях меры, регламентирующие ПМП, относящиеся к товару, включая регулирование посредством систем маркировки.

6.1.2 Общие исключения

Статья XX ГАТТ, озаглавленная «Общие исключения», допускает для членов ВТО отклонения от базовых положений ГАТТ в ограниченном количестве случаев, включая рассмотренное выше общее обязательство по недискриминации. Таким образом, регулирующая органическое сельское хозяйство мера, которая не отвечает требованиям Статьи I и/или Статьи III ГАТТ, все равно может согласовываться с законодательством ВТО при соблюдении двух условий: (1) на применяемую меру должно распространяться одно из исключений, перечисленных в Статье XX ГАТТ; (2) такая мера не должна быть «средством произвольной или неоправданной дискриминации между странами, в которых преобладают одинаковые условия» или «скрытым ограничением международной торговли»¹⁶.

16 Касательно этого требования преамбулы к Статье XX, см. отчет Апелляционного органа по делу «США – креветки» (WT/DS58/AB/R), §§ 150-159.

В Статье XX ГАТТ перечислены десять допустимых исключений, среди которых: «меры, необходимые для защиты жизни или здоровья человека, животных и растений» (Ст. XX(b), ГАТТ); «меры, необходимые для обеспечения соответствия законам или правилам, не противоречащим положениям настоящего Соглашения, включая те, которые относятся к ... предупреждению нечестной практики» (Ст. XX(b), ГАТТ); а также «относящиеся к консервации невозобновляемых природных ресурсов» (Ст. XX(g), ГАТТ). Сомнительно, чтобы национальное органическое законодательство можно было бы квалифицировать как меру по защите или консервации в духе пунктов (b) и (g) Статьи XX ГАТТ, особенно в свете того, как эти положения интерпретируются в контексте прецедентного права ВТО¹⁷. Несмотря на то, что продукция органического сельского хозяйства вполне может иметь преимущества с точки зрения здоровья и экологии, это не означает, что традиционное сельское хозяйство представляет реальную опасность для жизни и здоровья людей, животных, растений или для сохранения невозобновляемых природных ресурсов. С другой стороны, можно утверждать, что требования органической сертификации и маркировки «необходимы для предупреждения нечестной практики», а именно для того, чтобы на рынке не использовались вводящие в заблуждение заявления об органической природе товара. Однако, термин «необходимо» в пункте (b) Статьи XX ГАТТ толкуется весьма строго с точки зрения норм ВТО: меры принуждения могут быть признаны «необходимыми» только в том случае, если нет никакой другой меры, согласующейся с системой ВТО, которая могла бы гарантировать такой же уровень принуждения¹⁸.

Таким образом, можно сделать вывод, что законодательство об органическом производстве не должно проявлять дискриминацию (ни де-юре, ни де-факто) ни в отношении органических продуктов,

17 Касательно пункта (b) Статьи XX ГАТТ, см. отчет Апелляционного органа по делу «ЕС – асбест» (WT/DS135/AB/R); касательно пункта (g) Статьи XX ГАТТ, см. отчет Апелляционного органа по делу «США – бензин» (WT/DS2/AB/R) и отчет Апелляционного органа по делу «США – креветки» (WT/DS58/AB/R).

18 См. отчет Апелляционного органа по делу «Корея – различные меры, принятые в отношении говядины» (WT/DS 161&169/AB/R), §§ 161-172.

происходящих из разных стран-членов ВТО (обязательство по режиму РНБ), ни в отношении импортированных продуктов посредством предоставления преимущества продуктам отечественного производства (обязательство по национальному режиму), иначе оно будет считаться нарушающим ГАТТ и вряд ли подпадет под действие норм Статьи XX ГАТТ. Кроме этого, национальное законодательство об органическом производстве должно соответствовать специальным требованиям Соглашения по ТБТ, анализ которого изложен в последующих разделах.

6.2 Конкретные требования в рамках правового регулирования ВТО: Соглашение по ТБТ

Соглашение по ТБТ также относится к торговле товарами, но отличается большей конкретностью, чем ГАТТ, поскольку содержит правила о технических регламентах, стандартах и процедурах оценки соответствия, имеющих отношение к характеристикам товаров и соответствующим ПМП. Соглашение по ТБТ признает за членами ВТО право на достижение законных политических целей посредством принятия и применения технических регламентов или стандартов, например, для защиты жизни людей, животных и растений, охраны окружающей среды, защиты прав потребителей на уровне, который каждая страна считает целесообразным (Преамбула, Соглашение по ТБТ, § 6). При этом Соглашение также налагает ряд ограничений на членов ВТО с тем, чтобы национальные регламенты, стандарты и процедуры оценки соответствия не создавали «излишних препятствий в международной торговле» (Преамбула, Соглашение по ТБТ, § 5). Другими словами, Соглашение по ТБТ стремится предотвратить ситуации, когда такие меры принимаются исключительно с целью защиты национальной промышленности. Кроме того, Соглашение ставит целью уменьшение затрат производителей и экспортеров на достижение соответствия противоречивым требованиям разных регламентов путем содействия разработке международных стандартов и систем оценки соответствия (Преамбула, Соглашение по ТБТ, §§ 3–4).

Еще одним правовым документом ВТО, регулирующим торговлю товарами, является Соглашение по применению санитарных и фитосанитарных мер (Соглашение по СФС), которое непосредственно касается мер, направленных на защиту жизни и здоровья человека, животных и растений от вредителей и болезней. Таким образом, Соглашения по ТБТ и СФС определяют тип регламентов и стандартов на продукты, которые страны-члены ВТО могут принимать, а также механизм их применения. В контексте данного исследования Соглашение по ТБТ, по всей видимости, в большей степени имеет отношение к законодательству об органическом производстве, которое в виду стоящих перед ним задач трудно квалифицировать как СФС-меру. То есть главной задачей органического законодательства не является «защита жизни или здоровья людей или животных в пределах территории члена от рисков, возникающих от добавок, загрязняющих веществ, токсинов или болезнетворных организмов в пищевых продуктах, напитках или кормах» (ст. 1(b), Приложение А, Соглашение по СФС). Соответственно, в последующих разделах приведены основные положения только Соглашения по ТБТ, которые применимы ко всем продуктовым регламентам и стандартам за исключением СФС-мер (Ст. 1(5), Соглашение по ТБТ).

6.2.1 Национальное и региональное законодательство об органическом производстве: «технические регламенты» или «стандарты»?

Как отмечалось выше, Соглашение по ТБТ налагает юридические ограничения на применение двух имеющих отношение к товарам мер, которые могут быть приняты членами ВТО: технических регламентов и стандартов. Во избежание путаницы, термины регламент и стандарт используются здесь так, как они трактуются в Соглашении по ТБТ.

Для того чтобы определить, распространяется ли Соглашение по ТБТ на национальное законодательство об органическом производстве, необходимо проанализировать определения

терминов «технические регламенты» и «стандарты», приведенные в Приложении 1 к Соглашению:

«1. Технический регламент: документ, в котором устанавливаются характеристики товара или связанные с ними процессы и методы производства, включая применимые административные положения, соблюдение которых является обязательным. Он может также включать или исключительно содержать требования к терминологии, обозначениям, упаковке, маркировке или этикетированию в той степени, в которой они применяются к товару, процессу или методу производства.

2. Стандарт: Документ, принятый признанным органом, который содержит предназначенные для общего и многократного использования правила, руководства или характеристики применительно к товарам или связанным с ними процессами и методами производства, соблюдение которых не является обязательным. Он может также включать или исключительно содержать требования к терминологии, обозначениям, упаковке, маркировке и этикетированию в той степени, в которой они применяются к товару, процессу или методу производства» (выделение жирным шрифтом автора).»

В делах «ЕС – асбест» (EC–Asbestos) и «ЕС – сардины» (EC–Sardines), Апелляционный орган выдвинул три следующих совокупных критерия, на основании которых принимаемая мера подпадает под определение «технический регламент»¹⁹:

- Она должна относиться к опознаваемому товару или группе товаров (их не обязательно четко определять в соответствующем документе).

19 Отчет Апелляционного органа по делу «ЕС – асбест» (WT/DS135/AB/R), §§ 67–70; Отчет Апелляционного органа по делу «ЕС – Сардины» (WT/DS231/AB/R), §§ 175–176.

- Она должна установить одну или две характеристики товара. Эти характеристики охватывают не только внутренние присущие товару свойства и качества, но и сопутствующие (включая этикетки и другие средства идентификации), и могут быть введены или присвоены в положительном или отрицательном ключе.
- Соответствие товара этим характеристикам должно быть неукоснительным. Другими словами, технический регламент должен регулировать характеристики товара в обязательной для исполнения форме.

Таким образом, несмотря на то, что и технические регламенты, и стандарты призваны установить правила для характеристик товаров или процессов и методов их производства, важнейшее различие между ними заключается в степени обязательности соответствия их требованиям.

В неофициальном техническом разъяснении к Соглашению по ТБТ, приведенном на сайте ВТО, говорится: «В то время как соответствие стандартам носит добровольный характер, технические регламенты по своей природе являются обязательными. Их применение имеет разные последствия для международной торговли. Если импортированный товар не отвечает требованиям технического регламента, разрешения на его поступление в продажу выдано не будет. Импортированный товар, не соответствующий стандарту, будет допущен на рынок, однако объем продаж на рынке будет зависеть от привычек потребителей, которые могут предпочесть товары, отвечающие местным стандартам, например таким, как стандарт качества и расцветок текстильных изделий и одежды».

Даже если органическое законодательство не будет распространяться на конечные характеристики продукта, оно, скорее всего, попадет в сферу действия Соглашения по ТБТ в качестве «документации», содержащей правила об относящихся к товарам методах производства, включая требования к маркетингу и маркировке. При этом не совсем ясно, будет ли

оно рассматриваться как свод технических регламентов или стандартов. Тем не менее, данный вопрос имеет решающее значение, поскольку, как это будет видно в последующих разделах, Соглашение по ТБТ устанавливает разные требования к техническим регламентам и стандартам. Классификация органического законодательства в контексте применения положений Соглашения по ТБТ в конечном итоге зависит от интерпретации и употребления терминов «обязательность» и «добровольность». Во время работы над этой книгой правовая практика ВТО не содержала никаких существенных указаний по данному поводу. Один из показателей того, расценивают ли сами члены ВТО свой национальный закон об органическом производстве как обязательный или добровольный – это правовой статус, указываемый ими при уведомлении ВТО о его принятии (если вообще уведомление происходит), а именно указание статуса закона в рамках Статьи 2(9)(2) Соглашения по ТБТ (т.е. в качестве технических регламентов), либо параграфа J Приложения 3 к Соглашению по ТБТ (в качестве стандартов), либо Ст. 5(6)(2) Соглашения по ТБТ (в качестве «процедур по оценке соответствия техническим регламентам или стандартам»)²⁰. Как изложено в части 2 данного исследования, моделирование национального органического законодательства действительно сильно различается в разных странах. Большинство из них объединило органические стандарты и правила по маркировке/сертификации в рамках одного или нескольких юридически обязательных документов, которые можно квалифицировать как «технические регламенты» в соответствии с Соглашением по ТБТ. Канада (NOS) и Индия (NPOP), напротив, сделали свои национальные органические стандарты инструментами, не имеющими сами по себе юридической силы и, таким образом, подпадающими под определение «необязательных стандартов» в соответствии с Соглашением по ТБТ. Однако обе эти страны отдельно также приняли регламенты, регулирующие создание систем органической сертификации, которые опираются на

20 Например, см. уведомления о новом регламенте ЕС в соответствии со Статьей 2.9.2 и «Европейские Сообщества – продукция сельского и водного хозяйства», уведомление от 27 февраля 2006 г. (G/TBT/N/EEC/101).

формально необязательные органические стандарты и придают им статус обязательных применительно к маркировке и маркетингу продуктов, заявленных как органические. Таким образом, во всех случаях соответствие национальным органическим стандартам носит ярко выраженный обязательный характер для тех лиц, которые намерены получить органическую сертификацию и право на использование соответствующих деклараций и этикеток. И, все же, следует ли во всех случаях рассматривать национальные органические законы независимо от их заявленного формального статуса, как фактически обязательные технические регламенты в духе ТБТ? Как утверждается далее, ответ на этот вопрос зависит от того, служит ли соответствие правилам органического производства условием не только получения органической сертификации, но и выхода на рынок конкретной страны.

В действительности, процитированное выше разъяснение ВТО по поводу Соглашения по ТБТ указывает на то, что ключевое различие между обязательными регламентами и добровольными стандартами состоит в том, является ли соответствие их нормам условием выхода на рынок. Иначе говоря, можно ли национальные правила органического производства считать «обязательными» в том смысле, что при их невыполнении импортные товары не будут допущены на рынок? Опять же, этот вопрос остается (пока) нерешенным в самой ВТО, поэтому в зависимости от трактовки понятия «рынок» существуют два противоположных подхода к проблеме:

- а) С одной стороны, во всех национальных законодательствах соответствие правилам органического производства обязательно только для тех предприятий, которые намерены маркировать и продвигать на рынок свою продукцию в качестве органической, но не является необходимым условием для выхода на рынок страны-импортера. Другими словами, соответствие органическим стандартам страны-импортера может рассматриваться как свободный выбор предприятия, если у него в любом случае будет возможность реализовывать эту продукцию на том

же рынке без ссылки на ее органическую природу. Таким образом, экспортерам будет предоставлена возможность решать – есть ли маркетинговое преимущество в том, чтобы объявить свою продукцию органической и соответствующим образом ее маркировать с учетом стоимости прохождения проверки на соответствие требованиям страны-импортера к органическим продуктам. Это суждение созвучно аргументации панели арбитров ГАТТ по вышеупомянутому делу «Тунец – дельфины I».

- б) С другой стороны, имеются аргументы в пользу того, что соответствие национальным правилам органического производства можно считать обязательным условием, если рассматривать органические продукты как особую продовольственную категорию. В этом случае системы органической сертификации и маркировки будут фактически ограничивать экспортерам доступ на рынок органической продукции. Некоторые члены ВТО вообще ставят под сомнение практический смысл разграничения между обязательными регламентами и необязательными стандартами, на котором настаивает Соглашение по ТБТ. По их мнению, если «добровольный» стандарт приводит к дифференциации продукции и ее сегрегации на рынке, соответствие этому стандарту фактически становится обязательным условием для производителя, желающего получить доступ к новому сегменту рынка²¹. Согласно этим рассуждениям, все национальные меры по регулированию органической продукции будут расцениваться в соответствии с Соглашением по ТБТ как обязательные технические регламенты.

Вероятно, следует привести пример для прояснения сути этих двух разных точек зрения. Так, соответствие органическим стандартам США не является непременным условием допуска экспортера яблок на американский рынок яблок (т.е., яблоками

21 Например, см. Комитет ВТО по торговле и окружающей среде, «Marking and Labelling Requirements, Submission from Switzerland», 19 июня 2001 г. (WT/CTE/W/192 и G/TBT/W/162).

можно свободно торговать независимо от наличия или отсутствия на них органических этикеток), однако для получения доступа на американский рынок органических яблок это становится обязательным условием.

Другим неразрешенным вопросом является отношение ВТО к процессам и методам производства, не связанным с товаром. Обычно ПМП подразделяют на две категории: связанные и не связанные с товаром, в зависимости от того, влияет ли в конечном итоге процесс производства на конечные характеристики товара. Например, применение пестицидов при выращивании сельскохозяйственных культур приводит к тому, что продукты питания содержат их остатки; следовательно, органические сельскохозяйственные продукты отличаются от обычных отсутствием остатков пестицидов. Так же и скот, выращенный на гормонах роста, дает мясо с остатками гормонов, в то время как в мясной продукции органического животноводства таких остатков нет. Таким образом, ПМП считают связанными с продукцией, если в самом продукте каким-либо образом прослеживается связь с определенным процессом. И наоборот, другие ПМП, например, экологически устойчивые производственные процессы, не оказывают подобного влияния на характеристики, которые можно выявить и проанализировать в полученных таким путем продуктах. Например, использование определенных рыболовных снастей может быть полезным с экологической точки зрения, однако никак не может повлиять на характеристики рыбы как таковой или на ее питательную и вкусовую ценность для потребителя.

Как показано выше, в определении технических регламентов и стандартов Соглашения по ТБТ прямо фигурируют только ПМП, связанные с товаром²². В связи с этим в ВТО прошли дискуссии о том, могут или не могут технические регламенты или стандарты включать не связанные с товаром ПМП, однако

22 См. Комитет ВТО по торговле и окружающей среде, «Negotiating history of the coverage of the Agreement on Technical Barriers to Trade with regard to labelling requirements, voluntary standards and processes and production methods unrelated to product characteristics», 29 августа 1995 г. (G/TBT/W/11).

на момент написания данной книги консенсус не достигнут. Хотя этот вопрос и может иметь определенное отношение к национальному органическому законодательству, он, скорее всего, не входит в число ключевых, поскольку таковые в основном касаются связанных с товаром ПМП²³. Тем не менее, по мнению некоторых комментаторов, временами разграничение связанных и не связанных с товаром ПМП выглядит слишком упрощенным, поскольку из виду упускается тот факт, что некоторые законодательные меры, в том числе и те, что регулируют органическое сельское хозяйство, являются по своим стратегическим задачам многоцелевыми²⁴.

Из приведенной выше дискуссии можно сделать вывод, что Соглашение по ТБТ применимо к органическому законодательству хотя бы в том плане, что оно охватывает связанные с товаром ПМП. Однако принять решение о том, является ли применяемая национальная мера в области органического производства «обязательным техническим регламентом» или «добровольным стандартом» в контексте Соглашения по ТБТ, можно только на практике, рассматривая конкретные ситуации, оценивая цели применяемой меры и ее влияние на международную торговлю. Соответственно, в двух последующих разделах приведены сначала положения по ТБТ, относящиеся к техническим регламентам, а затем положения, применимые к стандартам, а в разделе 6.2.4 рассматриваются требования, применимые, как правило, к обеим категориям.

6.2.2 Юридические требования к техническим регламентам

Считается, что ввиду своего обязательного характера технические регламенты в большей степени ограничивают торговлю. По этой причине Соглашение по ТБТ устанавливает более специфические условия для их принятия и применения, чем для добровольных

23 Dankers, C. 2003. The WTO and environmental and social standards, certification and labelling in agriculture. FAO Commodity and Trade Policy Research Working Paper № 2. С. 7-8 и 14; см. также отсылку к дискуссиям на эту тему в Комитете по ТБТ.

24 Например, см. Charnovitz, S. 2002. The law of environmental 'PPMs' in the WTO: debunking the myth of illegality. 27 Yale Journal of International Law. С. 65-70: предложение введения стандарта «каким способом произведен» в качестве новой категории ПМП.

стандартов. У этих требований есть как содержательный, так и процедурный аспекты.

О режиме, в котором следует применять технические регламенты, а также о целях, которые они могут преследовать, в Статьях 2(1)–2(2) Соглашения по ТБТ говорится:

2.1 члены обеспечивают применительно к техническим регламентам, чтобы **товарам, импортируемым** с территории любого члена, **предоставлялся режим не менее благоприятный**, чем тот, который предоставляется подобным товарам национального происхождения и подобным товарам, происходящим из любой другой страны.

2.2 члены обеспечивают, чтобы технические регламенты не разрабатывались, не принимались или не применялись таким образом, чтобы создавать или приводить к созданию излишних препятствий в международной торговле. С этой целью технические регламенты **не оказывают на торговлю более ограничивающее воздействие, чем это необходимо** для достижения законных целей, с учетом рисков, которые возникали бы, когда такие цели не достигаются. Такими **законными целями являются, *inter alia***: требования национальной безопасности; **предотвращение обманной практики**; защита здоровья или безопасности людей, жизни или здоровья животных или растений, или охрана окружающей среды...(выделение жирным шрифтом автора).

Что же касается основного содержания технических регламентов, то в статьях 2(4) – 2(5) Соглашения ТБТ говорится:

2.4 В том случае, если возникает потребность в технических регламентах, и **существуют соответствующие международные стандарты** или завершается их разработка, члены **используют их** или их соответствующие разделы **в качестве основы для своих технических регламентов**, за исключением случаев, когда подобные

международные стандарты или их соответствующие разделы **были бы неэффективными или неподходящими средствами** для достижения поставленных законных целей, например, вследствие существенных климатических или географических факторов или существенных технических проблем.

2.5 ...Когда же технический регламент разрабатывается, принимается или применяется для достижения одной из законных целей, прямо указанных в пункте 2, и **соответствует международным стандартам** в данной области, то **предполагается, что он не создает излишних препятствий для международной торговли** (выделение жирным шрифтом автора).

(Следует отметить, что Статья 2.8 Соглашения по ТБТ также требует от членов ВТО устанавливать, «когда это целесообразно», технические регламенты, основанные, прежде всего, на требованиях к функциональным свойствам товара, а не к его структуре или описательной характеристике. Однако это условие вряд ли выглядит «целесообразным» в случае с органическими регламентами).

По вопросу возможности заключения договоренностей об эквивалентности между членами ВТО, в Статье 2(7) Соглашения по ТБТ говорится следующее:

члены благожелательно рассматривают возможность принятия в качестве эквивалентных технических регламентов других членов, даже если такие регламенты отличаются от их собственных, при условии, что они удостоверятся, что эти регламенты адекватно обеспечивают достижения целей их собственных регламентов.

В дополнение, Статьи 2(9) – 2(12) Соглашения по ТБТ налагают ряд процедурных обязательств на членов ВТО, вводящих технические

регламенты. По существу, они относятся к требованиям по обеспечению прозрачности до и после их формального введения и включают следующие требования:

- член ВТО через Секретариат немедленно уведомляет других членов о конкретном техническом регламенте и товарах, к которым он применяется, сопровождая уведомление кратким указанием цели и причины введения технического регламента, включая изложение сути неотложных проблем;
- без дискриминации предоставляет другим членам ВТО возможность представить их замечания в письменной форме, по запросу обсуждает эти замечания и учитывает эти письменные замечания, а также результаты данных обсуждений;
- члены обеспечивают, чтобы все принятые технические регламенты незамедлительно публиковались (либо были иным способом доступны для ознакомления заинтересованными сторонами в других странах-членах ВТО), и, за исключением чрезвычайных обстоятельств (пункт 2.10), дать приемлемое время товаропроизводителям в экспортирующих странах-членах ВТО, и особенно в развивающихся странах, адаптировать их товары или методы производства к требованиям принятого регламента.

Учитывая вышеупомянутые положения, члены ВТО при введении органических регламентов могут пойти двумя путями: либо заложить в их основу существующие международные стандарты, либо разработать национальные и региональные стандарты. В обоих случаях органическое законодательство должно уважительно относиться к обоим аспектам основополагающего обязательства о недискриминации (при обоих режимах – РНБ и национальном). Иными словами, режим, предоставляемый органическим продуктам, импортированным из одной страны-члена ВТО, не должен быть менее благоприятным, чем тот, который действует для продуктов, происходящих из любой другой страны или имеющих отечественное происхождение. Кроме того,

такие регламенты не должны налагать более строгие ограничения на торговлю, чем это необходимо для достижения легитимных целей. Из всего списка целей, особо упомянутых в Статье 2(2) Соглашения по ТБТ, «предотвращение обманной практики» в наибольшей степени имеет отношение к органическим регламентам, которые обычно направлены на защиту потребителя от ложных заявлений об органическом происхождении продукции. Этот список, однако, не полон, а значит, применение органических регламентов может преследовать и другие цели, легитимность которых будет определяться в каждом отдельном случае²⁵.

В то время как правовая база ВТО не препятствует странам разрабатывать свои собственные органические стандарты, в ней явно отдается предпочтение обращению к международным образцам, если только их применение не будет «неэффективным или неуместным» для достижения конкретной стратегической цели. Логика такого предпочтения объясняется стремлением к гармонизации правил органического производства среди членов ВТО, что послужит интересам как предприятий (посредством снижения расходов на обеспечение соответствия стандартам), так и потребителей (посредством расширения ассортимента продукции)²⁶. Действительно, чтобы достичь максимальной гармонизации этих регламентов, от членов ВТО требуется полноценное участие в подготовке международных стандартов для товаров, в отношении которых они либо уже утвердили, либо предполагают утвердить технические регламенты (Ст. 2(6), Соглашение по ТБТ). Основное юридическое преимущество разработки органических регламентов на основе существующих международных стандартов состоит в том, что благодаря такому подходу они будут соответствовать критерию необходимости, предусмотренному Статьей 2(2) ТБТ (т.е. не будут оказывать на торговлю более ограничивающее воздействие, чем это необходимо для достижения законных целей). При этом, в

25 Отчет Апелляционного органа по делу «Европейские сообщества – торговое описание сардин» (WT/DS231/AB/R), § 286.

26 ВТО. Техническая информация по техническим торговым барьерам, см. на сайте www.wto.org.

отличие от Соглашения по СФС, Соглашение по ТБТ не называет поименно международные органы стандартизации, которые рассматриваются в качестве компетентных в плане создания «адекватных международных стандартов». Тем не менее, следует отметить, что стандарты, разработанные Комиссией «Codex Alimentarius», воспринимались как «международные стандарты» с точки зрения ТБТ²⁷. Но это, конечно же, не означает, что другие международные органические стандарты, такие как, например, стандарты ИФОАМ, не будут в равной степени приемлемы.

Признание эквивалентности норм в области органического производства также приветствуется положениями ВТО независимо от того, достигается ли это признание путем заключения двусторонних соглашений или другими средствами²⁸. Следует отметить, что признание эквивалентности органических норм подчиняется основополагающему требованию о режиме РНБ, предписанного Статьей 2 Соглашения по ТБТ (и ст. I ГАТТ). Другими словами, при наличии признанной эквивалентности органических норм любой член ВТО, полагающий, что его нормы права соответствуют признанным условиям об эквивалентности, может на законном основании требовать распространения на него условий такой эквивалентности, даже прибегнув к процедурам ВТО об урегулировании споров. При этом на такого члена ВТО ложится бремя доказывания эквивалентности его собственного регламента (регламентов) тем, которые действуют в странах с признанной эквивалентностью.

В заключение следует упомянуть, что положения ТБТ о технических регламентах применимы не только к тем, которые приняты центральными правительственными, но также местными и неправительственными органами. Члены ВТО должны принимать «все доступные им разумные меры» для обеспечения

27 Отчет Апелляционного органа по делу «Европейские сообщества – торговое описание сардин» (WT/DS231/AB/R), § 7.66.

28 Например, см. Комитет ВТО по техническим барьерам в торговле. «Agreement reached by a Member with another Country or Countries on issues related to Technical Regulations, Standards or Conformity Assessment Procedures». 18 апреля 2002 г. (G/TBT10.7/N/36).

соблюдения этими органами положений ТБТ (Ст. 3, Соглашение по ТБТ). Основные требования на основе ТБТ к техническим регламентам сведены воедино в приведенной ниже рамке с тем, чтобы облегчить их сравнение с требованиями к добровольным стандартам, анализ которых дан в последующем разделе.

ОСНОВНЫЕ ТРЕБОВАНИЯ СОГЛАШЕНИЯ ПО ТБТ К ОБЯЗАТЕЛЬНЫМ РЕГЛАМЕНТАМ В СФЕРЕ ОРГАНИЧЕСКОГО СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА

Регламенты в сфере органического сельского хозяйства должны:

- устанавливать правила для относящихся к продуктам производственных методов и процессов, соответствие которым является (считается) обязательным условием;
- быть необходимыми (т.е. не ограничивающими торговлю в большей степени, чем это необходимо для достижения законных целей) и недискриминационными (т.е. удовлетворяющими требованиям как режима РНБ, так и национального режима);
- основываться на соответствующих международных стандартах, если только они не расцениваются как «неэффективные или неуместные», для достижения заявленных законных целей. Если они основаны на международных стандартах, то предполагается, что в силу этого обстоятельства регламенты в сфере органического производства не будут создавать «ненужных препятствий в международной торговле»;
- быть представлены в ВТО до их принятия для получения комментариев членов ВТО, а также должны быть опубликованы после их принятия.

Членам ВТО рекомендуется взаимно признавать эквивалентность регламентов в сфере органического производства и делать это в недискриминационной манере.

6.2.3 Юридические требования к стандартам

В случае принятия и применения необязательных стандартов на характеристики продуктов и относящихся к ним ПМП, от членов ВТО требуется, чтобы их центральные и местные правительственные органы по стандартизации, а также неправительственные и региональные органы, находящиеся в пределах их территорий, соблюдали «Кодекс добросовестной

практики по подготовке, принятию и применению стандартов» (далее: Кодекс добросовестной практики). Данный Кодекс добросовестной практики находится в Приложении 3 к Соглашению по ТБТ; он может быть принят любым органом по стандартизации, действующим на территории страны-члена ВТО. Органы по стандартизации, которые присоединяются к Кодексу или выходят из него, уведомляют об этом Информационный центр ИСО/МЭК в Женеве (Приложение 3, В-С).²⁹ Однако вышеупомянутая обязанность членов ВТО о соблюдении Кодекса добросовестной практики применяется независимо от того, приняли ли их органы по стандартизации или нет Кодекс (Ст. 4(1), Соглашение по ТБТ). Соблюдение данного Кодекса по своей сути эквивалентно соблюдению принципов Соглашения по ТБТ (Ст. 4(2), Соглашение по ТБТ).

Относительно порядка принятия и применения стандартов в параграфах D и E Приложения 3 говорится:

«D. В отношении стандартов орган по стандартизации предоставляет товарам, происходящим с территории любого другого члена ВТО, **режим не менее благоприятный**, чем режим, предоставляемый подобным товарам национального происхождения или аналогичным товарам, происходящим из любой другой страны.

Е. Орган по стандартизации обеспечивает, чтобы стандарты **не** разрабатывались, не принимались или не применялись таким образом, чтобы создавать или приводить к **созданию излишних препятствий в международной торговле**» (выделение жирным шрифтом автора).»

29 Перечень таких уведомлений доступен на веб-сайте www.wto.org. Следует отметить, что ИФОАМ приняла «Кодекс добросовестной практики» Соглашения по ТБТ.

Что касается содержательных положений о стандартах, то в Параграфе F Приложения 3 говорится:

«F. В том случае, **если международные стандарты существуют** или завершается их разработка, орган по стандартизации **использует их** или их соответствующие разделы в качестве основы для разрабатываемых им стандартов, **за исключением случаев**, когда такие международные стандарты или их соответствующие разделы были бы **неэффективными или неподходящими**, например, вследствие недостаточного уровня защиты или существенных климатических или географических факторов или существенных технологических проблем» (выделение жирным шрифтом автора).»

С целью гармонизации стандартов на продукцию на максимально более широкой основе от членов ВТО также требуется, чтобы они принимали полноценное участие в подготовке международных стандартов «соответствующими органами по стандартизации» и стремились избегать дублирования деятельности органов по стандартизации на их территории с работой соответствующих международных или региональных органов по стандартизации (Приложение 3, G–H).³⁰

В дополнение, параграфы J–Q Приложения 3 налагают ряд процедурных обязательств на органы по стандартизации, находящиеся на территории стран-членов ВТО и разрабатывающих добровольные стандарты. В принципе, эти органы должны:

- по крайней мере, раз в шесть месяцев публиковать «программу работы» по принятым или разрабатываемым стандартам и уведомлять Информационный центр ИСО/МЭК,

30 Примечание: дополнительное требование параграфа I Приложения 3 о том, что «в соответствующих случаях» орган по стандартизации устанавливает стандарты, основанные на требованиях к эксплуатационным характеристикам товара, вряд ли применимо к органической продукции.

указывая международные стандарты, взятые за основу, и объясняя любые отклонения от них;

- прилагать все усилия, чтобы стать членом ИСОНЕТ (или стремиться к ассоциированию с национальным членом ИСОНЕТ);
- за исключением случаев крайней необходимости, предусматривать до принятия стандарта(ов) период продолжительностью не менее 60 дней для представления замечаний по проекту стандарта(ов) заинтересованными сторонами в пределах территории члена ВТО и учитывать в процессе дальнейшей работы над заключительным текстом полученные замечания;
- немедленно опубликовывать стандарт(ы) после принятия;
- принимать меры для объективного разрешения любых жалоб, направляемых другими органами по стандартизации, признавшими Кодекс добросовестной практики.

Как и в случае с регламентами в области органического производства, у членов ВТО есть два пути в плане принятия необязательных стандартов в сфере органического сельского хозяйства: либо опираясь на существующие международные стандарты, либо разрабатывая национальные или региональные стандарты. В любом случае, такие органические стандарты должны применяться в недискриминационной манере (т.е. не нарушая обязательства режима РНБ и национального режима) и не должны создавать «излишних препятствий для международной торговли». Считается, что в силу своей добровольности стандарты в меньшей степени ограничивают международную торговлю, чем обязательные регламенты. В связи с этим в Соглашении по ТБТ не указывается, какого рода стратегические задачи могут решать эти стандарты или какие факторы следует принимать во внимание при решении вопроса о том, создают ли эти стандарты излишние препятствия для международной торговли.

Положения ВТО поощряют страны использовать международные стандарты в качестве основы для разработки добровольных

органических стандартов на национальном и региональном уровнях, но в менее настойчивой манере, чем в случае с техническими регламентами. Например, членам ВТО предоставлено больше свободы в выборе решения относительно того, являются ли международные стандарты достаточно «подходящими или эффективными», чтобы быть принятыми за основу национальных или региональных стандартов. Важно отметить, что использование международных стандартов само по себе не означает, что «излишних препятствий для торговли» не создается.

В отличие от ситуации с техническими регламентами, в Соглашении по ТБТ нет существенных положений касательно признания эквивалентности необязательных стандартов. В таблице ниже собраны основные требования Соглашения, изложенные в данном разделе:

**ОСНОВНЫЕ ТРЕБОВАНИЯ СОГЛАШЕНИЯ ПО ТБТ К
НЕОБЯЗАТЕЛЬНЫМ ОРГАНИЧЕСКИМ СТАНДАРТАМ:**

- Органические стандарты должны устанавливать правила, касающиеся связанных с товарами производственных методов и процессов, соответствие которым является (считается) добровольным.
- Органические стандарты должны разрабатываться и применяться в недискриминационной манере (т.е. с соблюдением условий режима РНБ и национального режима), а также не должны создавать «излишних препятствий для международной торговли».
- Органические стандарты должны основываться на соответствующих международных стандартах, если только они не расцениваются членами ВТО как «неподходящие или неэффективные». Создание органических стандартов на основе международных само по себе не означает, что «излишних препятствий для международной торговли» не создается.
- Национальные/региональные органы стандартизации должны публиковать программу работы, уведомлять Информационный центр ИСО/МЭК, а также прилагать все усилия, чтобы стать членом ИСОНЕТ.

6.2.4 Общие требования

Соглашение по ТБТ также содержит ряд положений, применимых к техническим регламентам и стандартам. Эти положения касаются процедур оценки соответствия (Ст. 5–9); информирования других членов ВТО и содействия им (Ст. 10–11); специального и дифференцированного режима для развивающихся стран (Ст. 12); ведомственных механизмов и урегулирования споров (Ст. 13–14).

Процедуры установления соответствия, такие как тестирование, проверка соответствия, инспектирование и сертификация, являются техническими процедурами, подтверждающими соответствие товаров требованиям регламентов и стандартов. Обычно расходы (если таковые имеются) по выполнению этих процедур несет экспортер. В связи с этим непрозрачные и дискриминационные процедуры установления соответствия могут стать эффективным средством обеспечения протекционизма внутреннего рынка и создавать «излишние препятствия для международной торговли». Для предотвращения этих рисков Соглашение по ТБТ устанавливает ряд содержательных и процедурных требований к применению процедур оценки соответствия регламентам и стандартам.

Что касается способа утверждения и применения этих процедур, то в Статье 5(1) Соглашения по ТБТ говорится следующее:

«5.1 Члены обеспечивают, чтобы в случаях, когда требуется прямое подтверждение соответствия техническим регламентам или стандартам, их центральные правительственные органы применяли к товарам, происходящим с территорий других членов, следующие положения:

5.1.1 процедуры оценки соответствия разрабатываются, принимаются и применяются таким образом, чтобы предоставлять **доступ поставщикам подобных товаров**, происходящих с территорий других членов, **на условиях, не менее благоприятных**, чем те, которые

в сравнимой ситуации предоставляются поставщикам подобных товаров национального происхождения или происходящих из любой иной страны; доступ включает право поставщика на проведение оценки соответствия с соблюдением правил этой процедуры, включая, где это предусмотрено, возможность проводить оценку соответствия на производственной площадке и получать знак соответствия системы оценки соответствия;

5.1.2 процедуры оценки соответствия не разрабатываются, **не** принимаются и не применяются таким образом, чтобы **создавать или приводить к созданию излишних препятствий для международной торговли**. Это означает, помимо прочего, что процедуры оценки соответствия не являются более строгими и не применяются более строго, чем это необходимо для получения импортирующим членом достаточной уверенности в том, что товары соответствуют применяемым техническим регламентам или стандартам, с учетом рисков, которые возникали бы вследствие их несоответствия.» (выделение жирным шрифтом автора).

В дополнение к этим общим положениям о недискриминации и необходимых требованиях члены ВТО гарантируют, что:

- Процедуры оценки соответствия проводятся и завершаются максимально оперативно, насколько это возможно, в порядке, не менее благоприятном для импортных продуктов, чем для отечественных (Ст. 5(2)(1), Соглашение по ТБТ).
- Информация предоставляется лишь в объеме, необходимом для оценки соответствия и установления размера оплаты (Ст. 5(2)(3), Соглашение по ТБТ).

- Конфиденциальность полученной информации об импортированных товарах соблюдается точно так же, как и в отношении отечественных товаров, и таким образом, чтобы обеспечить защиту законных коммерческих интересов (Ст. 5(2)(4), Соглашение по ТБТ).
- Любые платежи, связанные с оценкой соответствия товаров, импортируемых с территорий стран-членов ВТО, должны быть соразмерны платежам, взимаемым за оценку соответствия аналогичных товаров отечественного происхождения или происходящих из любой иной страны, с учетом расходов на связь, транспорт и прочих расходов, обусловленных различиями в местонахождении производственных площадей заявителя и органа по оценке соответствия (Ст. 5(2)(5), Соглашение по ТБТ).
- Обеспечивается процедура для рассмотрения претензий к выполнению процедуры оценки соответствия, а также для принятия соответствующих мер, в случае обоснованности такой претензии (Ст. 5(2)(8), Соглашение по ТБТ).

Относительно содержательных положений о процедурах оценки соответствия в Статье 5 (4)–5(5) Соглашения по ТБТ оговаривается, что:

«5.4 В тех случаях, когда ... существуют **соответствующие руководства или рекомендации, выпущенные международными органами по стандартизации**, или завершается их разработка, члены **обеспечивают**, чтобы центральные правительственные органы **использовали их**, или их соответствующие разделы ..., **за исключением случаев**, должным образом разъясняемых по запросу, когда такие руководства и рекомендации или их соответствующие разделы являются для заинтересованных членов **неподходящими**, помимо прочего, **по таким причинам**, как требования национальной безопасности; предотвращение

обманной практики; защита здоровья или безопасности людей, жизни или здоровья животных или растений, или охрана окружающей среды; существенные климатические или другие географические факторы; существенные технические или инфраструктурные проблемы.

5.5 С целью гармонизации процедур оценки соответствия на возможно более широкой основе члены в пределах своих возможностей принимают полноценное участие в подготовке соответствующими международными органами по стандартизации руководств и рекомендаций в области процедур оценки соответствия» (выделение жирным шрифтом автора).

О признании процедур оценки соответствия другими членами ВТО в Статье 6 Соглашения по ТБТ говорится:

«6.1 ...Члены, по возможности, признают результаты процедур оценки соответствия, полученные на территории других членов, даже если эти процедуры отличаются от их собственных, при условии, что они удостоверяются, что данные процедуры обеспечивают такое же соответствие применяемым техническим регламентам или стандартам, **как и их собственные процедуры...**

6.3 Членам **рекомендуется** положительно рассматривать просьбы других членов о проведении переговоров с целью **заключения соглашений о взаимном признании результатов** процедур оценки соответствия...

6.4 Членам рекомендуется **разрешать органам по оценке соответствия, расположенным на территориях других членов**, участвовать в их процедурах оценки соответствия **на условиях не менее**

благоприятных, чем те, которые предоставляются органам, расположенным в пределах их территорий или на территории любой другой страны» (выделение жирным шрифтом автора).

В дополнение, Статья 5 Соглашения по ТБТ предусматривает ряд процедурных обязательств. По своей сути они относятся к требованиям по обеспечению прозрачности до и после принятия процедур по оценке соответствия, не основанных на «соответствующих международных руководствах и рекомендациях» (Ст. 5(6), Соглашение по ТБТ). В их число входят обязательства:

- уведомлять (через Секретариат, на максимально ранней стадии, когда еще могут быть внесены поправки) других членов ВТО о предлагаемой процедуре оценки соответствия, сопровождая уведомление кратким указанием товаров, к которым она применяется, ее цели и обоснования (Ст. 5(6)(2), Соглашение по ТБТ);
- без дискриминации предоставлять другим членам ВТО разумный срок для подготовки замечаний, обсуждения этих замечаний по соответствующему запросу и учета этих замечаний вместе с результатами обсуждения (Ст. 5(6)(4), Соглашение по ТБТ);
- незамедлительно публиковать все принятые технические регламенты (либо иным способом предоставить возможность заинтересованным сторонам в других странах-членах ВТО ознакомиться с ними), а также, за исключением случаев, требующих безотлагательного решения (перечислены в Ст. 5(7)), предусмотреть разумный срок для производителей из страны-экспортера, члена ВТО, особенно из развивающихся стран, для приведения своих товаров или методов производства в соответствие с новыми требованиями (Ст. 5(8)–5(9), Соглашение по ТБТ).

Отсутствие до настоящего времени прецедентов применения норм ВТО, касающихся положений Соглашения по ТБТ о процедурах

оценки соответствия, затрудняет оценку последствий применения этих положений к системам органической сертификации (этот термин используется в данном разделе в обобщенном смысле и включает деятельность по инспектированию и сертификации органической продукции, а также официальную аккредитацию сертифицирующих органов). Тем не менее, можно сделать несколько замечаний общего плана. Во-первых, в процедурах оценки соответствия органическим регламентам или стандартам должны быть соблюдены оба основополагающих требования о недискриминации (режим РНБ и национальный режим). То есть поставщик органической продукции из одной страны-члена ВТО должен иметь возможность пройти эти процедуры на не менее благоприятных условиях, чем те, которые распространяются на отечественную продукцию или товары любой другой страны. Кроме того, эти процедуры не должны быть чрезмерно жесткими и не должны создавать излишних препятствий для международной торговли.

Если имеются подходящие указания или рекомендации международных органов по стандартизации, ВТО однозначно приветствует их использование в качестве основы для национальных и региональных систем органической сертификации, за исключением случаев, когда тот или иной член ВТО расценивает их как «неприемлемые». В ориентировочном списке причин такой неприемлемости наибольшее отношение к системам органической сертификации имеет «предотвращение обманной практики». Важно, что перечень требований о прозрачности, представленный в Статье 5 Соглашения по ТБТ, не применим к системам органической сертификации, основанным на «подходящих международных указаниях или рекомендациях». Однако в Соглашении нет никаких конкретных указаний на то, какие международные органы по стандартизации считаются компетентными для издания таких указаний или рекомендаций.

Хотя члены ВТО и не связаны жестким обязательством принимать результаты органической сертификации, проведенной в других странах-членах ВТО, им настоятельно рекомендуется

принимать их во всех возможных случаях. К тому же членов ВТО поощряют либо заключать соглашения о взаимном признании результатов процедур оценки соответствия, либо разрешать аккредитацию зарубежных органов сертификации в своих системах органической сертификации, либо делать и то, и другое в комплексе. Логика этого - в избежании двойной органической сертификации (в стране-экспортере и стране-импортере) и, таким образом, снижении связанных с этим затрат торгующих сторон. Критерии аккредитации должны применяться к национальным и зарубежным органам по сертификации без какой-либо дискриминации. В принципе, общее обязательство предоставления режима РНБ применимо к соглашениям о взаимном признании, однако существуют проблемы с осуществлением этого на практике. Наконец, следует отметить, что правила ТБТ, относящиеся к процедурам оценки соответствия, применимы не только в тех случаях, когда процедуры утверждаются центральным правительственным органом, но и когда этим занимаются местные, региональные и неправительственные органы. Члены ВТО должны принимать все «доступные им разумные меры» для обеспечения соответствия деятельности этих органов положениям Соглашения по ТБТ (Ст. 7–9, Соглашение по ТБТ).

ОСНОВНЫЕ ТРЕБОВАНИЯ ТБТ К СИСТЕМАМ ОРГАНИЧЕСКОЙ СЕРТИФИКАЦИИ:

- Системы органической сертификации не должны влечь дискриминации между поставщиками органической продукции (иностранной или отечественной) в отношении доступа к процедурам оценки соответствия, сроков процедуры, размера взимаемой платы и прочего.
- Системы органической сертификации не должны быть более строгими, чем это необходимо для подтверждения импортирующим членом ВТО соответствия его товара применяемым органическим регламентам или стандартам.
- Системы органической сертификации предусматривают запрос информации об импортируемой продукции только в том объеме, который необходим для оценки соответствия и установления размера оплаты, соблюдение конфиденциальности такой информации, а также обеспечение процедуры рассмотрения претензий.

- Системы органической сертификации должны быть основаны на соответствующих международных указаниях и рекомендациях, если только последние не расцениваются как «неприемлемые» тем или иным членом ВТО. При использовании соответствующих международных указаний/рекомендаций в качестве основы, процедурные требования к системам органической сертификации не применяются.
- Если международные указания или рекомендации не используются в качестве основы, необходимо уведомить ВТО о системах органической сертификации до их официального введения с тем, чтобы дать возможность заинтересованным членам ВТО представить свои замечания, а после их утверждения обеспечить их опубликование.
- Во всех возможных случаях члены ВТО должны принимать результаты органической сертификации, проведенной в других странах-членах ВТО, им также рекомендуется заключать соглашения о взаимном признании результатов процедуры оценки соответствия и разрешать аккредитацию зарубежных органов сертификации в своих системах органической сертификации. Все это должно выполняться в недискриминационной манере.

Что касается **информирования и содействия**, то от каждого члена ВТО требуется создание информационного центра, способного отвечать на все обоснованные запросы других членов ВТО (или заинтересованных сторон в этих странах) в отношении: принятых или разрабатываемых технических регламентов; утвержденных или разрабатываемых стандартов; разрабатываемых или реализуемых процедур оценки соответствия (Ст. 10(1)–(2), Соглашение по ТБТ).³¹ При этом следует информировать ВТО о заключенных между членами ВТО соглашениях, касающихся технических регламентов, стандартов или процедур оценки соответствия (Ст. 10(7), Соглашение по ТБТ).

Что касается обеспечения **специального и дифференцированного режима для развивающихся стран**, от развитых стран-членов ВТО настоятельно требуется принимать во внимание интересы развивающихся членов ВТО при подготовке

31 Перечень национальных информационных центров имеется на сайте www.wto.org.

и применении технических регламентов, стандартов и процедур оценки соответствия (Ст. 12(3), Соглашение по ТБТ). Говоря более конкретно, развитые страны-члены ВТО должны обеспечить условия, чтобы такие меры не создавали излишних препятствий для расширения и диверсификации экспорта из развивающихся стран-членов ВТО, предоставляя наряду с другими мерами адекватное техническое содействие этим странам (Ст. 12(7), Соглашение по ТБТ). Кроме того, они должны принимать «все доступные им разумные меры» для обеспечения активного участия развивающихся стран в работе международных сертифицирующих органов и международных системах оценки соответствия, а также способствовать тому, чтобы при наличии соответствующих запросов международные стандарты разрабатывались бы для товаров, представляющих особый интерес для развивающихся стран (Ст. 12(5)–(6), Соглашение по ТБТ). Законодательство ВТО также позволяет развивающимся странам-членам ВТО принимать технические регламенты, стандарты или процедуры оценки соответствия, направленные на сохранение местных технологий, методов и процессов производства, отвечающих их потребностям развития, даже если это предполагает отступление от соответствующих международных стандартов. В более общем смысле, развивающиеся страны-члены ВТО могут запрашивать Комитет по ТБТ о предоставлении определенных, но ограниченных во времени освобождений от всех или части своих обязательств в рамках Соглашения по ТБТ (Комитет по ТБТ состоит из представителей каждой страны-члена ВТО и отвечает за ежегодный анализ выполнения и функционирования Соглашения с целью выработки рекомендаций по приведению в соответствие прав и обязательств в рамках Соглашения, когда это необходимо (Ст. 13, Соглашение по ТБТ)).

В заключение следует отметить, что урегулирование споров по ТБТ осуществляется посредством применения принятых ВТО процедур по разрешению споров (Ст. 14, Соглашение по ТБТ).

6.3 Заключительные комментарии по правовой базе ВТО и законодательству в области органического сельского хозяйства

Как мы видели, два основных соглашения ВТО имеют наиболее тесное отношение к национальному и региональному законодательству по органическому сельскому хозяйству – это ГАТТ и более специальное Соглашение по ТБТ. Ясно, что положения ГАТТ о недискриминации в целом применимы к национальному законодательству, независимо от того, охватывает оно или нет связанные и не связанные с товаром ПМП. Также ясно, что национальное законодательство по органическому сельскому хозяйству входит в сферу действия Соглашения по ТБТ, по крайней мере, в той степени, в какой оно распространяется на ПМП, связанные с товаром. В меньшей степени ясно, как оно функционирует – в виде обязательных технических регламентов или в форме добровольных стандартов. Соответственно, здесь полезно вспомнить содержательные и процедурные требования, изложенные в Соглашении по ТБТ и применимые в обоих случаях.

В общих чертах, и органические регламенты, и стандарты должны формулироваться и применяться на основе принципа нейтральности в отношении происхождения товара, чтобы ни де-юре, ни де-факто не допустить дискриминации между органическими продуктами, поставляемыми из разных стран ВТО, или предоставления преимуществ отечественной продукции товарам в ущерб ввозимой (т.е. с соблюдением условий режима РНБ и национального режима). К тому же, органические регламенты и стандарты не следует принимать или применять таким образом, чтобы они создавали «излишние препятствия в международной торговле»; следовательно, они не должны лимитировать торговлю в большей степени, чем это требуется для выполнения установленных законных целей. Наконец, положения ВТО выдвигают ряд требований по обеспечению предварительной и последующей прозрачности при разработке национальных законов независимо от того, примут ли они форму обязательных регламентов или добровольных стандартов.

Хотя нормы ВТО и не препятствуют разработке странами своих собственных органических стандартов и правил, они явно поощряют обращение к международным источникам, особенно когда дело касается обязательных органических регламентов. В принципе, если члены ВТО основывают свое органическое законодательство на «соответствующих международных стандартах», предполагается (хотя и спорно), что они выполняют свои обязательства в рамках Соглашения по ТБТ. При этом данное Соглашение не конкретизирует, какие международные органы по стандартизации признаны компетентными в плане введения «соответствующих международных стандартов». Тем не менее, стандарты, разработанные Комиссией «Codex Alimentarius», воспринимаются в качестве таковых прецедентным правом ВТО.

Правовая база ВТО также содержит комментарии относительно процедуры оценки соответствия органическим правилам и стандартам. В целом, поставщики органической продукции из той или иной страны ВТО должны иметь возможность пройти эти процедуры на условиях, не менее благоприятных, чем те, которые предоставляются отечественным поставщикам или представителям любой другой страны (т.е. должны соблюдаться требования национального режима и режима РНБ). «Соответствующие методические указания или рекомендации» международных органов по стандартизации следует использовать в качестве основы для национальных или региональных систем органической сертификации во всех случаях, когда это «уместно». Кроме того, членам ВТО рекомендуется признавать результаты органической сертификации, проведенной в других странах-членах ВТО, заключать соглашения о взаимном признании результатов, а также разрешать аккредитацию зарубежных органов сертификации в своих системах органической сертификации, соблюдая принцип недискриминации. Наконец, законодательство ВТО налагает ряд процедурных обязательств, касающихся уведомлений и опубликования сведений о процедурах оценки соответствия.

При этом остается неясным ряд общих и специальных вопросов, а именно:

- До какой степени «несхожи» между собой органические и традиционные сельскохозяйственные продукты, и можно ли на этом основании подходить к ним дифференцированно в контексте положений ВТО?
- Являются ли национальные законы в области органического производства обязательными или добровольными при применении Соглашения по ТБТ?
- Могут ли эти меры содержать требования в отношении производственных процессов и методов, «не связанных» с органической продукцией, и будут ли в этом случае применяться положения Соглашения по ТБТ (или только ГАТТ)?
- Как именно соглашения о признании эквивалентности норм в области органического производства – особенно, двусторонние соглашения – будут соответствовать обязательству по обеспечению режима РНБ?

7. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ КОММЕНТАРИИ

Существует несколько международных нормообразующих источников по органическому сельскому хозяйству, которые являются специальными для этой отрасли, либо имеют к ней отношение в силу своей более общей природы. Международные правовые механизмы в этой области очень разнообразны – от добровольных методических указаний до юридически обязательных соглашений.

Среди источников, специально посвященных органическому сельскому хозяйству – одобренные на межгосударственном уровне методические руководства (например, разработанные Комиссией «Codex Alimentarius»), а также стандарты, разработанные международными частными организациями (такими, как ИФОАМ и ИСО). Методические указания «Codex Alimentarius» по

продуктам органического происхождения – это авторитетный источник, призванный помочь правительствам, намеревающимся разработать законодательство по органическому сельскому хозяйству. Система гарантий органического производства ИФОАМ представляет собой попытку частного сектора облегчить разработку качественных органических стандартов и систем сертификации во всем мире, а также обеспечить международные гарантии для этих стандартов и сертификации. Нормы ИФОАМ пользуются всеобщим уважением как международное руководство по разработке национальных стандартов и систем контроля; их часто используют в качестве эталона при введении стандартов и законодательстве на национальном уровне и на международной арене. Схожим образом добровольные стандарты ИСО для систем сертификации могут быть приняты в качестве части национальной системы регулирования или включены в национальное законодательство. Следовательно, базовые элементы национального законодательства могут быть заимствованы из этих международных источников. Все элементы будут последовательно проанализированы в следующей главе (задачи и принципы; область применения; маркировка и заявления; требования к органическому производству; обращение с продукцией и ее переработка; аккредитация и сертификация; а также требования к импорту) со ссылками на конкретные методические указания вышеупомянутых международных правовых документов, а затем и с использованием сравнительного правоведческого анализа.

Такие международные конвенции в области охраны окружающей среды, как КБР и КБО ООН, также имеют отношение к национальным законам в области органического сельского хозяйства. Они являются юридически обязательными документами, но поскольку сформулированы в общих терминах, то обеспечивают достаточную гибкость при применении их на национальном уровне. Они предлагают ряд руководящих принципов, которых следует придерживаться при разработке национальной политики и законов об органическом производстве. Это включает, в частности, такие принципы, как принцип

межотраслевого сотрудничества, децентрализации управления, справедливого распределения доходов, а также применения политики гибкого управления, адаптируемой к накопленному опыту и меняющимся обстоятельствам. В свете экосистемного подхода и обеспечения устойчивого использования национальное законодательство дает возможность более четко определить роль соответствующих органов власти и обеспечить их подотчетность, развивать межведомственное сотрудничество, определить механизмы проведения консультаций с участием различных заинтересованных сторон и разрешения конфликтов, а также содействовать практическим инициативам по обеспечению охраны биоразнообразия и его устойчивого использования, одной из которых и является органическое сельское хозяйство.

Международное торговое право также имеет большое значение при разработке национального законодательства по органическому сельскому хозяйству. Два правовых документа ВТО имеют самое непосредственное отношение к национальному законодательству – это ГАТТ и Соглашение по ТБТ. Несмотря на то, что порой невозможно до конца понять, какое влияние эти заключенные в рамках ВТО соглашения способны оказывать на национальное или региональное законодательство в сфере органического сельского хозяйства, можно, тем не менее, привести три комментария общего характера. Принятый ВТО принцип недискриминации предполагает, что национальное законодательство по органическому сельскому хозяйству нейтрально относится к происхождению товаров и применяется таким образом, чтобы ни де-юре, ни де-факто не проводить дискриминацию ни между органическими продуктами, ввозимыми из разных стран-членов ВТО, ни между ввозимой и отечественной продукцией в пользу последней (т.е. с одновременным соблюдением условий режима наибольшего благоприятствования (РНБ) и национального режима). Кроме того, технические регламенты и стандарты следует принимать и применять так, чтобы это не приводило к созданию «излишних препятствий в международной торговле» и, следовательно, они не должны быть ограничительными в плане торговли больше, чем это требуется для выполнения установленных обоснованных

целей. Наконец, положения ВТО выдвигают ряд требований по обеспечению предварительной и последующей прозрачности при разработке национальных или региональных законов в области органического производства независимо от того, имеют ли они статус обязательных регламентов или добровольных стандартов.

БИБЛИОГРАФИЯ

Комиссия «Codex Alimentarius».

ФАО/ВОЗ, 1999. Осмысливая «Codex Alimentarius».

Международная федерация движений за органическое сельское хозяйство (ИФОАМ).

ИФОАМ, 2005. The world of organic agriculture 2005 – statistics and emerging trends. Под ред. Wilier, Н. и Yussefi, М., Бонн.

Международная организация по стандартизации (ИСО).

ТЦС/ФАО/МТЦ, 2001. Мировые рынки органических фруктов и овощей. Возможности для развивающихся стран в области производства и экспорта органической плодоовощной продукции. Рим.

ВТО. Техническая информация по техническим торговым барьерам.

ВТО, 1999. Юридические тексты. Результаты уругвайского раунда многосторонних переговоров (Cambridge University Press).

ВТО. Аналитический справочный индекс по правовой основе и практике ВТО.

Matsushita, M., Schoenbaum, T.J., Mavroidis, P.C. 2006. The World Trade Organisation: law, practice, and policy (OUP).

Kalypso, N. 2000. Non-discriminatory mutual recognition: an oxymoron in the new WTO lexicon. In T. Cottier and P.C. Mavroidis (eds.), Regulatory barriers and the principle of non-discrimination in world trade law. (University of Michigan Press).

Kessie, E. 2000. Enforce ability of the legal provisions relating to special and differential treatment under the WTO Agreements'. Статья, представленная на семинаре ВТО по особому и дифференцированному отношению к развивающимся странам (Женева: Всемирная торговая организация, 7 марта 2000 г.).

Анализ конкретного случая № 4: Органическое сельское хозяйство и генетические ресурсы растений для производства продовольствия и ведения сельского хозяйства. Источник: Biodiversity and the ecosystem approach in agriculture, forestry and fisheries: Материалы мероприятия, сопутствующего Девятой регулярной сессии Комиссии по генетическим ресурсам для производства продовольствия и ведения сельского хозяйства (ФАО 2002).

III. ЭЛЕМЕНТЫ НАЦИОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

В этой главе читателю будет представлена информация о главных особенностях национального законодательства по органическому сельскому хозяйству. На основании международных источников, проанализированных в предыдущей главе, в первую очередь, Методических указаний Codex Alimentarius и стандартов ИФОАМ, в этой главе будут определены ключевые элементы, которые должны быть рассмотрены национальными разработчиками законодательства, а также предоставлены варианты разработки такого законодательства. Рекомендации основаны на анализе национального законодательства в области органического сельского хозяйства группы стран, подробно обсуждаемых в Части II этой книги, а также национального законодательства, включенного в правовую базу данных ФАО по природным ресурсам - FAOLEX.³²

В качестве отправной точки национальные разработчики законодательства должны определить цели, задачи и желаемый результат введения законодательства по органическому сельскому хозяйству. С этой целью следует провести консультации с частным органическим сектором и связанными с ним группами гражданского общества, а также учесть альтернативные регулятивные механизмы. Многие нормативно-правовые акты, включая те, которые отражены в сопутствующих тематических исследованиях конкретных примеров, устанавливаются для регулирования различных этапов производственной цепочки органического сельского хозяйства для того чтобы обеспечить правовую определенность для компаний, работающих в

32 FAOLEX - это всеобъемлющая и обновляемая компьютеризированная база данных по законодательству, одна из крупнейших в мире электронных баз данных национальных законов и нормативно-правовых актов, касающихся продовольствия, сельского хозяйства и возобновляемых природных ресурсов, которая доступна по адресу faolex.fao.org.

секторе органического производства (операторы), и защитить потребителей от вводящей в заблуждение информации о способах осуществления деятельности. Правила для внутреннего рынка и правила для доступа на экспортные рынки различаются по своим целям, задачам и желаемым результатам. В то время как нормативно-правовые акты в Европе и США были разработаны для целей внутреннего рынка, законодательство, принятое развивающимися странами, например Аргентиной, было принято для облегчения экспорта из Аргентины в страны ЕС на основе утвержденного ЕС списка импортируемых товаров в ЕС из третьих стран.

Законодательство по органическому сельскому хозяйству с целью регулирования органической маркировки обычно включает положения, регламентирующие: (i) что можно отнести к органическим продуктам и способы их отличия от обычных продуктов на рынке; (ii) кто является компетентным органом; структура управления и участие частного сектора; (iii) необходимость проведения оценки соответствия и разрешенных типов систем обеспечения соответствия [в ряде латиноамериканских стран разрешаются системы коллективных гарантий]; (iv) санкции за нарушения; (v) положения о поддержке.

Данная глава начинается с общих рекомендаций по передовой практике в области законотворчества, и далее приводятся примеры различных нормативно-правовых положений, которые могут быть включены в законодательство по органическому сельскому хозяйству с альтернативными вариантами. Последовательность нормативных положений будет варьироваться в зависимости от законодательной практики, а также от общей структуры системы законодательства в каждой стране.

1. ОБЩИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ДЛЯ РАЗРАБОТЧИКОВ ЗАКОНОПРОЕКТОВ

Законодатели должны стремиться к разработке четкого законодательства для стимулирования его соблюдения. Правовые инструменты должны быть написаны на доступном языке, а правовая дисциплина должна быть представлена в логическом порядке, при этом изложение общих правил должно предшествовать рассмотрению специальных правил. Разработка проектов законов должна, таким образом, осуществляться с учетом точки зрения конечных пользователей. Это также позволит избежать или свести к минимуму сомнения или конфликты в интерпретации законодательства со стороны национальных судов.

Во-вторых, сам процесс разработки законодательства может способствовать или препятствовать его будущей реализации. Новые правовые нормы должны быть разработаны на основе широкого участия заинтересованных сторон с целью улучшения понимания ими сути закона и осуществления своих прав. Разработка законодательства включает в себя подлинное активное участие всех категорий заинтересованных сторон на центральном и местном уровне, в городских и сельских условиях (различных правительственных структур, центральных и местных учреждений, фермеров, местных и коренных общин, традиционных пользователей природных ресурсов, организаций частного сектора, НПО и т.д.). Это также требует подлинного намерения понять потребности, цели, взаимосвязи и потенциал предполагаемых пользователей закона, и найти пути удовлетворения многочисленных интересов. Законотворчество с участием заинтересованных сторон в значительной степени способствует повышению качества и ясности законодательства в результате учета информации и различных точек зрения, полученных в ходе консультаций с общественностью. Что еще более важно, общественное признание и соблюдение вновь разработанного законодательства, скорее всего, усилятся благодаря чувству причастности и правомерности, основанному на совместном процессе разработки законодательства.

Законодательство, регулирующее органическое производство и маркировку органической продукции (далее законодательство по органическому сельскому хозяйству), охватывает широкий спектр технических вопросов, требующих междисциплинарного подхода в подготовке законодательства. Законотворческая деятельность должна быть работой не только юристов, но и технических экспертов и конечных пользователей. Поскольку органическое производство и маркировка касаются ряда других областей права (окружающей среды, земли, традиционного сельского хозяйства, стандартов, продовольственной безопасности, здоровья животных и защиты растений, торговли и т.д.), то процесс законотворчества должен включать участие соответствующих экспертов, в том числе предприятий отрасли, гражданского общества и пользователей.

Кроме того, законодательство по органическому сельскому хозяйству должно быть реалистичным: его положения должны быть выполнимыми, учитывающими потенциал органов государственной власти и граждан. С другой стороны, когда национальный потенциал реализации предлагаемых законодательных нововведений слаб, правовые требования могут вводиться поэтапно и могут быть пересмотрены и дополнены, когда такой потенциал увеличится.

Во многих странах мира подзаконные акты во исполнение основного закона часто отсутствуют или принимаются со значительной задержкой. Это может повлиять на применение основного закона. Таким образом, разработчики должны тщательно определить те положения, которые должны быть включены в основной закон, и те, которые должны быть оставлены для отражения в производном законодательстве (правилах, приказах, нормативах, инструкциях и т.д.). Уровень детализации в основном законе должен быть достаточным для его самостоятельного функционирования, но не должен включать в себя слишком много технических вопросов, из-за чего он может слишком быстро устареть. В основном законе, как минимум, должны быть изложены основные цели и принципы, полномочия и обязанности соответствующих государственных

органов, обязанности граждан и процедуры, применяемые в соответствии с данным законом. Технические вопросы должны формулироваться в производных нормативных актах или с помощью других вспомогательных инструментов во избежание необходимости возвращения их в парламент для внесения каких-либо изменений. При принятии решения о том, что именно должно содержаться в основном законе и что должно входить во вспомогательные документы, разработчики законов должны следовать существующей в стране правовой традиции, а также учитывать действующее законодательство.

Законодатели должны также учитывать, есть ли возможность прямой отсылки к существующим национальным или международным стандартам в законодательстве вместо детального перечисления всех фактических правил. Например, в законодательстве ЕС делается отсылка к ИСО 65, а Восточно-Африканские стандарты отсылают к спискам ИФОАМ и Codex Alimentarius по разрешенным добавкам и другим вводимым ресурсам.

2. АНАЛИЗ СУЩЕСТВУЮЩЕГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, ИМЕЮЩЕГО ПОТЕНЦИАЛЬНОЕ ЗНАЧЕНИЕ ДЛЯ ОРГАНИЧЕСКОГО СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА

Перед разработкой нового законодательства необходимо выявить и проанализировать все уже существующие правовые нормы, прямо или косвенно связанные с органическим сектором. Это поможет определить параметры разработки нового законодательства и правовые полномочия различных организаций, которые, вероятно, будут участвовать в органическом секторе. Такой анализ также может помочь выявить законодательные пробелы, а также неэффективное или устаревшее законодательство, которое может повлиять на производство, переработку и маркировку органических продуктов. Будет также полезно определить и учесть случаи, в которых оказалось трудно или даже невозможно реализовать или применить существующие законы во избежание повторения прошлых ошибок.

Анализ следует начать с принципов национальной политики и стратегии в области органического сельского хозяйства и охраны окружающей среды, а также рыночной маркировки, контроля качества и справедливой торговой практики. Национальная политика четко определяет соответствующие национальные приоритеты и цели, а также может содержать руководство по вопросу соответствующего институционального (организационного) устройства органического сектора. Учет политики при анализе соответствующего законодательства может помочь выявить пробелы или существующие нормы, которые, возможно, препятствуют осуществлению целей политики. Привлечение различных государственных органов, экспертов, представителей промышленности и конечных пользователей к анализу существующей нормативно-правовой базы и к разработке нового законодательства для органического сектора поможет разработчикам одновременно понять, каким образом интерпретируются и применяются существующие законы, и улучшают ли существующую правовую базу предлагаемые правовые документы по органическому сельскому хозяйству. Это также поможет определить, требуются ли какие-либо поправки к соответствующему законодательству.

Национальные разработчики законодательства должны, таким образом, начать изучение и проведение сравнительного анализа существующего национального законодательства в сферах, непосредственно или косвенно влияющих на различные этапы цепочки органического производства, такие как:

- растениеводство и фитосанитарная защита;
- здоровье животных и животноводство (включая аквакультуру);
- пищевая промышленность;
- безопасность пищевых продуктов;
- упаковка и маркировка;
- маркетинг и реклама;
- контроль качества и/или сертификация;

- контроль сертификации и/или аккредитация;
- правила импорта и экспорта сельскохозяйственных ресурсов и продукции;
- землепользование и охрана окружающей среды;
- поливная вода и качество почвы;
- законодательство о фермерских хозяйствах.

Обзор можно начать, сосредоточив внимание на законодательстве, регулирующем основное сельскохозяйственное производство (растениеводство и животноводство). Оно будет включать в себя законодательство, охватывающее определение и функции компетентных органов для мониторинга первичного производства и регулирования обычных агротехнических средств, таких как пестициды и удобрения. Можно также изучить законодательство о почве, воде и охране окружающей среды (см. раздел 3.1.3 ниже).

В отношении продовольственных продуктов должно быть изучено законодательство о продовольствии, чтобы понять существующие правила регулирования системы контроля качества пищевых продуктов, включая инспекционные проверки, использование пищевых добавок, отслеживаемость ингредиентов и пищевых продуктов, а также вопросы маркировки. Законодательство о защите прав потребителей может регулировать такие вопросы, как маркировка расфасованных пищевых продуктов, нефасованных продуктов питания, хранение продуктов питания и реклама продовольственных продуктов. Законодательство о пищевых продуктах может также содержать положения о сертификации качества. Рассмотрение национальных правил, касающихся импорта и экспорта, а также законодательства об аккредитации и сертификации, может также быть необходимым. Корма и непродовольственные товары (такие как текстиль) могут также регулироваться на основе определенных правил производства, маркировки и торговли.

Национальным разработчикам также необходимо учитывать существующие положения о создании новых государственных/

общественных структур или предоставления новых полномочий и возложения обязанностей на существующие органы. Так, законодательство об органическом сельском хозяйстве должно будет определить государственный орган по реализации закона. Законодательство о делегировании полномочий и по надзору также имеет значение в правовых системах, разрешающих сертификацию частными организациями.

3. ОСНОВНЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ НАЦИОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ ОРГАНИЧЕСКОГО СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА

В этом разделе будут рассмотрены элементы национального закона об органическом сельском хозяйстве. Решение правительства о том, что в него включать, будет зависеть от национальной правовой системы, национальной политики и существующей практики, поэтому последующий анализ следует рассматривать как рекомендации общего характера. Конкретные элементы, рассматриваемые в следующих разделах, включают: вводные положения (в том числе цели, сфера применения, принципы и определения); организационные вопросы (в том числе назначение одного или нескольких компетентных органов и их полномочия, механизмы институциональной координации и участия общественности); маркировка и оценка соответствия; требования к органической продукции (правила производства продукции растениеводства и животноводства, правила обращения и переработки, и запреты или ограничения на использование определенных веществ или методов производства); маркировка, упаковка и маркетинг; надзор и подтверждение соответствия; импорт и экспорт органических продуктов; нарушения и штрафы; продвижение органических продуктов на рынок; заключительные положения.

3.1 Вступительные положения

Общие положения, как правило, включаемые в начало закона, устанавливают цели, задачи, желаемые результаты, определения основных терминов, используемых в законе, и описание сферы применения закона. Эти вводные положения полезны для выяснения политической цели закона пользователем, а также для увязки данного закона с другими соответствующими законами или нормативными актами. В случае законодательства об органическом сельском хозяйстве, являющегося относительно новой областью права, важно разъяснить гражданам, а также государственным служащим инновационные цели и философию, лежащие в основе этого законодательства.

3.1.1 Цели

Конечная цель законодательства в сфере органического сельского хозяйства заключается в содействии достижению целей органического сельского хозяйства, а также в расширении торговли органическими продуктами. Конкретными целями органического законодательства являются регулирование вопросов установления органической природы производства, введение органической сертификации продукции и содействие развитию импортно-экспортного рынка органических продуктов.

Одной из наиболее распространенных целей законодательства по органическому сельскому хозяйству в настоящее время является регулирование маркировки органических продуктов с целью защиты интересов потребителей. В Соединенных Штатах законодательство устанавливает правила маркировки определенных видов сельскохозяйственной продукции, такой как органически произведенная продукция, гарантируя потребителям соответствие продукта единому стандарту и содействуя торговле между штатами органическими пищевыми продуктами в свежем виде или подвергшимися технологической обработке (Закон о производстве органических пищевых продуктов, раздел 2102).

Определение целей в органическом законодательстве может также подчеркнуть экологические преимущества органического сельского хозяйства. Канадский органический стандарт просто гласит, что главной целью органического сельского хозяйства является развитие устойчивых предприятий, работающих в гармонии с окружающей средой (Канадский органический стандарт, Введение, I, п. iii).

Положение Европейского союза 834/2007 включает в себя обе эти цели. Преамбула и Статья 1 (1) устанавливают условия для устойчивого развития органического сельского хозяйства при обеспечении эффективного функционирования внутреннего рынка, гарантируя справедливую конкуренцию, укрепление доверия потребителей к органическим продуктам и защиту интересов потребителей (Преамбула. Статья 1 (1)). Статья 3 дополнительно предусматривает различные экологические цели: защита природных систем и циклов; поддержание здоровья почвы, воды, растений и животных и баланса между ними; содействие высокому уровню биологического разнообразия; обеспечение ответственного использования энергии и природных ресурсов; соблюдение высоких стандартов отношения к животным. Законодательство Турции также включает эти две задачи: главная часть законодательства об органическом сельском хозяйстве направлена на обеспечение высокого качества и безопасности органических продуктов (Закон об органическом земледелии, Статья 1), а в подзаконных нормативных актах делается ссылка на защиту экологического баланса, наряду с другими целями (Положение об основах и ведении органического земледелия, Статья 1).

3.1.2 Принципы

Часто национальное законодательство определяет общие принципы, которые помогают в его интерпретации и реализации. Правовые принципы могут быть также полезны при разработке подзаконных нормативно-правовых актов.

Национальное законодательство об органическом сельском хозяйстве может включать Методические указания Codex Alimentarius, так, например, они включены в Канадский органический стандарт. Стандарт устанавливает принципы, связанные с охраной окружающей среды, плодородием почв, биоразнообразием, переработкой, здоровьем и поведенческими потребностями животных, поддерживая органическую целостность и учитывая зависимость от возобновляемых ресурсов в локально организованных системах ведения сельского хозяйства (Канадский органический стандарт, Введение, I-II). В национальном законодательстве может также делаться ссылка на принципы ИФОАМ - здоровье, экологию, справедливость и заботу. Восточно-Африканские Стандарты органических продуктов, изданные в 2007 году Восточно-Африканским сообществом для оказания поддержки в стандартизации продукции органического сельского хозяйства в соответствии с Восточно-Африканскими условиями³³ в приложении (приложение А), воспроизводят принципы ИФОАМ.

В Регламенте ЕС 834/2007 делается ссылка на ряд тщательно разработанных принципов (см. Статья 4): запрет на использование ГМО, методы проектирования и управления, основанные на предупредительных и профилактических мерах, ограничение использования привносимых извне ресурсов, строгое ограничение использования химически синтезированных средств, за исключением особых случаев, и адаптация стандартов органического сельского хозяйства, где это необходимо с учетом региональных различий в климате и местных условий. Поскольку юридически обязательный текст должен реализовываться каждым государством членом, принципы в регулировании играют существенную роль в определении направления развития национального законодательства на уровне стран-членов.

В Японии законодательство устанавливает конкретные принципы для методов производства различных продуктов, как правило,

33 Стандарты не являются юридически обязательными, но считаются полезной ссылкой в подготовке национального законодательства. Их полный текст можно найти на: www.unep-unctad.org

сосредоточивая внимание на **экологических преимуществах** органического сельского хозяйства. Схожая позиция в Швейцарии – здесь также делается ссылка на соблюдение природных циклов и процессов, а также на другое швейцарское законодательство, связанное с защитой животных, воды, окружающей среды, природы и ландшафтов (Постановление Федерального совета Швейцарии от 22 сентября 1997 года Ст. 3). В Австралии принципы, изложенные в Национальном стандарте, включают высокое качество продукции, рациональное использование земли и других природных ресурсов, неприменение синтетических или искусственных продуктов, поддержание биоразнообразия и предотвращение загрязнения органических продуктов обычными сельскохозяйственными продуктами (Национальный стандарт для органической и биологически активной продукции).

Формулировка принципов может быть также полезна в привлечении внимания к **социальным** вопросам, связанным с органическим сельским хозяйством. В вышеуказанных Восточно-Африканских стандартах органических продуктов делается ссылка на социальную справедливость, соблюдение прав человека и справедливые условия труда, свободу создания ассоциаций, права трудящихся на самоорганизацию и заключение коллективных договоров, запрещение дискриминации и детского труда, а также обеспечение мер охраны здоровья и безопасности для сотрудников, временных работников и подрядчиков (Ст. 4 (5)).

3.1.3 Область применения

Область применения законодательства по органическому сельскому хозяйству, как правило, определяется двумя критериями: (1) какие производственные системы и какая продукция регулируются законодательством и; (2) операции, требующие официальной проверки подтверждения соответствия произведенной продукции для использования маркировки «органическая».

(1) В отношении того, **какие производственные системы и продукты регулировать**, все страны включают необработанные и переработанные продукты, полученные в результате выращивания сельскохозяйственных культур и сбора дикорастущих растений для потребления человеком. Не все страны включают продукты животноводства и аквакультуры в продукты, которые могут быть сертифицированы как органические. Некоторые страны (Япония, США, Швейцария и Европейский союз) также включают продукты, предназначенные для потребления животными. Законодательство Аргентины конкретно указывает, что продукты в стадии незавершенной переработки также включены в сферу регулирования.

Что касается продуктов переработки, Европейский союз ограничивает перечень продуктами, используемыми для употребления в пищу. Аргентина прямо исключает волокно, древесину и бумагу. Соединенные Штаты вместо этого разрешают органическую сертификацию волокон, а Хорватия издала специальное постановление об органическом сельском хозяйстве для обработки волокна в 2005 г., охватывающее различные категории текстильных изделий, а также вещества для обработки и другие вещества, которые станут частью текстиля. В странах, где разрабатывается подобное законодательство, разработчики должны также принять во внимание производство шелка. В отношении других развивающихся сегментов рынка следует принять к рассмотрению продукты по уходу за телом, косметику и услуги общественного питания. В качестве общей рекомендации можно отметить, что лучше не включать секторы, масштабы производства и переработки которых не достигли такой степени развития в стране, которая необходима для установления стандартов.

Национальные законы могут включать или не включать продукты, полученные в результате охоты на диких животных. Эти продукты включены в сферу регулирования законодательства по органическим продуктам в Аргентине и Соединенных Штатах, в то время как исключены в Индии, Тунисе и Канаде. Пчелы включены

в сферу законодательства по органическому сельскому хозяйству в Аргентине, Канаде, Индии, Тунисе и Южной Африке. Подобным образом, Европейский союз включает в законодательство по органическому сельскому хозяйству продукты аквакультуры, но исключает продукты рыболовства. В Турции культуры, собранные в лесах и на природных территориях, включены в область регулирования законодательством по органическому производству (Регламент об основах и ведении органического земледелия, Ст. 2).

(2) Что касается **органических операций**, то в принципе только операции, влияющие на качество органического продукта в цепочке поставок продуктов, от первичного производства до конечного потребителя, должны регулироваться в рамках органического законодательства для обеспечения целостности органического продукта. Производственная деятельность по обращению (погрузке-разгрузке, транспортировке и т.д.), не влекущая каких-либо изменений в продукте, например, такая, как деятельность транспортных организаций, как правило, не нуждается в регулировании органическим законодательством.

Не все национальные законы, проанализированные в этом исследовании, конкретно упоминают обо всех этих операциях. Законодательство некоторых стран подчеркивает лишь определенный этап цепочки органического производства, оставляя другие этапы для регулирования частными необязательными стандартами.

Часто «производство», «подготовка» и «распространение» продукции, охватываемые законодательством, упоминаются в положении, посвященном сфере применения закона. Маркетинг, импорт и экспорт также включены в сферу органического законодательства в Аргентине и Японии, в последней из которых также охватывается переупаковка. Законодательство Турции охватывает транспортировку и хранение (Регламент об основах и ведении органического земледелия, Ст. 2).

В национальном органическом законодательстве среди прочих операций производственной деятельности также часто упоминается «обращение», хотя определение обращения может различаться в разных странах. В Канадском органическом стандарте определение «обращение» означает получение или приобретение другим образом компанией-оператором органической сельскохозяйственной продукции для продажи, включая деятельность конечных розничных продавцов, которые подвергают органические продукты технологической обработке, трансформации, переупаковке или перемаркировке. В Соединенных Штатах законодательство проводит различие между «производством» (которое включает выращивание) и «обращением».

Законодательство может прямо исключать некоторые операции из сферы применения. Так, Регламент Европейского союза 834/2007 исключает «деятельность по обеспечению массового общественного питания». Эта деятельность определяется как приготовление органических продуктов в ресторанах, больницах, столовых и других подобных предприятиях, занимающихся продажей или обеспечением продуктами питания потребителей. Дополнительно, в Регламенте указывается, что государства-члены могут применять национальные правила или частные стандарты по маркировке и контролю продукции на предприятиях общественного питания.

3.1.4 Определения

Определения имеют решающее значение для понимания закона во избежание путаницы и двусмысленности в его реализации и применении. Когда слово может иметь много значений, определение служит для того, чтобы сузить их до одного ясного смысла. В других случаях комплексное понятие, которое неоднократно упоминалась, возможно, потребует определить так, чтобы создать простой (более краткий) способ ссылки на него в основной части текста, выражающей суть закона. Некоторые термины могут быть также полезны для определения сферы

применения законодательства. С другой стороны, важно избежать определения терминов или понятий, которые не являются необходимыми в силу того, что они не появляются в тексте закона или просто являются общепринятыми терминами в стране.

Лица, занимающиеся законотворчеством, должны тщательно оценить, будет ли техническое или научное определение полезным подспорьем при толковании закона, либо другой, специально сформулированный, термин может быть более предпочтительным в свете намеченной политики. Когда определяются различные специфические термины и выражения, внимание должно быть уделено тому, чтобы избежать включения ненужных деталей или тонких различий, которые, хотя обычно используются в качестве технических терминов, не имеют практических последствий в толковании закона. Наконец, в определения не следует включать правоустанавливающие положения.³⁴

Еще одна рекомендация заключается в том, что необходимо убедиться, согласуется ли используемая терминология с другими соответствующими отраслевыми законами. Это общее правило, которое особенно актуально для законодательства по органическому сельскому хозяйству, тесно связанному с различными областями права. Общие определения, такие как продукты питания, животные, питьевая вода, маркировка или упаковочные материалы, должны быть сформулированы в соответствии со смежным национальным законодательством. Определения могут быть сформулированы путем отсылки к другим законам во избежание дублирования как на этапе разработки, так и в процессе внесения поправок. Правильнее и удобнее разработать соотносимые (параллельные) определения один раз и затем делать на них ссылки в последующем. Это также касается технических определений по аккредитации, сертификации, и контроля качества.

34 К. Розенбаум, Руководство по разработке законодательства: взгляд практикующего разработчика законов, Legal Paper Online № 64, 2007 (см. документ на www.fao.org).

При разработке определений можно опираться на международные документы, такие как Методические указания Codex Alimentarius или стандарты ИФОАМ. Использование международных определений будет способствовать гармонизации и развитию международной торговли органическими продуктами. Когда целью является экспорт органических продуктов в конкретную страну или регион, разработчик закона может также учесть определения, принятые соответствующим законодательством такого региона или страны.

Различные определения требуются для эффективного применения закона. Важное значение для органического законодательства имеет определение **«органический»**. Южная Африка и Филиппины (Технические условия стандартов Филиппин для органического сельского хозяйства) формулируют термин «органический» так, как он приведен в Методических указаниях Codex Alimentarius, то есть с учетом таких аспектов, как биоразнообразие, биологическая активность почвы, долговременное плодородие почвы, возможность вторичного использования и переработки отходов, с опорой на возобновляемые ресурсы в локально организованных системах ведения сельского хозяйства и безвредные методы обработки, сводя к минимуму все формы загрязнения окружающей среды. В Аргентине законодательство схожим образом определяет ряд терминов, используемых в органическом земледелии, таких как «экологическое, биологическое или органическое». Все эти названия относятся к любой системе сельскохозяйственного производства, которая является устойчивой в долгосрочной перспективе, позволяет избежать использования химически синтезированных веществ и других веществ, обладающих токсическим действием (реальным или потенциальным) на здоровье человека, обеспечивает безопасные продукты, поддерживает или повышает плодородие и биологическую активность почвы, поддерживает водные ресурсы, усиливает биологические циклы почвы для питания растений и животных и обеспечивает необходимые условия для удовлетворения биологических потребностей растений, а также учитывает биологические и поведенческие потребности животных.

Канадский органический стандарт определяет органическое производство как целостную систему, предназначенную для оптимизации производительности и совместимости различных сообществ в агро-экосистемах, в том числе почвенных организмов, растений, животных и людей. Хорватия включает в определение органического производства не только устойчивое управление в сельском хозяйстве, но и в лесном хозяйстве, и делает ссылку на «коммерчески и социально обоснованные технологические методы, операции и системы» (Ст. 2).

Законодательство может включать определения различных организаций или подразделений, действующих в институциональной структуре органического сельского хозяйства (см. раздел 3.2 ниже). Методические указания Codex Alimentarius просто гласят, что «**компетентный орган власти**» означает официальное государственное учреждение, обладающее полномочиями. В Регламенте ЕС 834/2007 компетентный орган власти определяется в качестве центрального органа, уполномоченного организовать официальный контроль в области органического сельского хозяйства, или любой другой орган, на который были возложены такие полномочия. Наряду с компетентным центральным органом, в Регламенте вводится понятие «контролирующий орган», который определяется как любая государственно-административная организация государства-члена, на которую компетентный орган возложил, в целом или в части, полномочия инспекционных проверок и сертификации в области органического сельского хозяйства (и при необходимости в третьих государствах). Этот дальнейший уровень определения, вероятно, представляет более сложные рынки и административный потенциал ЕС. В национальном законодательстве большинства стран фактический орган власти (например, Министерство сельского хозяйства) четко указан в законодательстве.

Законодательство должно определить орган или органы, которые осуществляют сертификацию или аккредитацию, если требования по сертификации являются частью законодательства.

Методические указания Кодекса определяют **«орган по сертификации»** в качестве организации, ответственной за подтверждение того, что продукт, продаваемый или маркированный как «органический», действительно произведен, переработан, подготовлен, транспортирован и импортирован в соответствии с Методическими указаниями Кодекса. Национальная органическая программа (НОП) Соединенных Штатов использует термин «сертифицирующий агент», определяя его как «любое лицо, аккредитованное министром сельского хозяйства ... для целей сертификации деятельности по производству и обращению в качестве сертифицированной деятельности по производству и обращению».

3.2 Институциональное устройство

Как отмечалось выше, закон об органическом сельском хозяйстве служит для определения роли и функций различных сторон, участвующих в маркировке и оценке соответствия в органическом секторе. Такие стороны обычно включают: государственную организацию или совместный государственно-частный отраслевой орган, уполномоченный реализовывать или координировать реализацию законодательства (компетентный орган власти); консультативный межотраслевой орган, представляющий различные интересы, связанные с различными этапами цепочки органического производства, если компетентным органом является только государственный орган; контрольные органы (органы по сертификации), которые уполномочены сертифицировать производственные операции и продукты, соответствующие национальным стандартам или техническим регламентам; органических операторов. В ряде правовых систем, особенно в Латинской Америке, например, в Бразилии, также признаются само-регулируемые сообщества, обеспечивающие гарантии, известные также как Системы совместных гарантий (ССГ), в качестве альтернативы сертификации третьей стороной.

В этом разделе будут рассмотрены две основные проблемы, связанные с институциональной структурой: выбор ведущего

государственного учреждения и механизмы межведомственной координации и участия общественности в процессе принятия решений.

3.2.1 Компетентный орган власти

Страны могут назначить уже существующее национальное учреждение или создать новый орган, который будет отвечать за реализацию законодательства. В первом случае, страны должны принимать во внимание сферу применения и потенциал существующей организации. Органический сектор является «сквозным» и потенциально может охватывать широкую сферу применения, даже если первоначальной областью применения является только растениеводство. Организация должна иметь опыт в области регулирования сферы деятельности аналогичной той, которая регулируется органическим законодательством, то есть в области надзора за развитием сектора, в том числе за первичным производством, переработкой продуктов, их перемещением, маркетингом и торговлей.

В Аргентине Министерство сельского хозяйства, животноводства, рыбного хозяйства и продовольствия, через его Национальную службу сельскохозяйственного здоровья и качества, назначено законодательством в качестве единственного регулирующего органа для всех органических продуктов. Министерство сельского хозяйства также является законодательно установленным компетентным органом для органического сельского хозяйства в Хорватии, Южной Африке, Тунисе и Турции, в то время как в Индии это Министерство торговли. В Канаде ответственность за соблюдение закона об органическом сельском хозяйстве возложена на Канадское агентство продовольственной инспекции. В Соединенных Штатах министру сельского хозяйства поручено создать программу органической сертификации.

В целом, вопрос о том, какое министерство или агентство должны взять на себя ведущую роль в применении законодательства по органическому сельскому хозяйству, будет зависеть от

повестки дня в каждой стране. Объем и вид ресурсов, которыми обладает каждое министерство или подразделение, является актуальным, при этом институциональный потенциал не должен рассматриваться как статический или неизменный. Необходимо сделать объективную и реальную оценку тех видов ресурсов - материальных, финансовых, кадровых - имеющихся в каждой организации, прежде чем принимать соответствующее решение.³⁵

Кроме того, наличие других компетентных органов может осложнить вопрос делегирования полномочий. В ряде стран есть много органов власти, играющих роль в органическом производстве, например, орган власти по производству органической продукции растениеводства и другой - по производству органической продукции животноводства или региональные уполномоченные органы власти. Это может создать путаницу и повлечь дополнительные расходы (например, если органы по сертификации должны быть одобрены несколькими органами, возможно, на основе противоречивых требований). Поскольку это «сквозной» сектор, вместо одного учреждения в качестве компетентного органа некоторые страны могут создать совместный руководящий орган, состоящий из представителей соответствующих государственных учреждений, частного сектора и гражданского общества. Законодательством Филиппин учрежден Национальный Совет по органическому сельскому хозяйству, состоящий из представителей соответствующих государственных учреждений, производителей и НПО, в качестве высшего органа по разработке политики в данном секторе.

После назначения уполномоченного органа власти, законодательство должно определить его полномочия и ответственность. Законодательство может придать компетентному органу власти исполнительные функции или ограничить его роль координацией деятельности системы органического сельского хозяйства. В любом случае, национальное законодательство

35 Vapnek, J. & Spreij, M., 2005. Перспективы и рекомендации по пищевому законодательству, с новым образцом закона о продовольствии, Исследование законодательства № 87, ФАО.

должно предоставлять компетентному органу необходимые полномочия для выполнения возложенных на него функций.

Задачи компетентного органа, связанные с управлением и реализацией, включают следующее:

- Утверждение или изменение стандартов для органического производства и переработки. Это охватывает утверждение или обновление списка веществ и внешних средств, которые могут использоваться для органического производства с учетом международных контрольных списков (см. раздел 3.4.5 ниже). При необходимости, внесение исключений и информирование операторов о рисках для органической целостности продукта;
- Обеспечение доступа для всех производителей к соответствующей информации и равных возможностей для ведения органического производства;
- Установление норм и систем одобрения/регистрации для оценки соответствия;
- Проведение в установленном порядке утверждения/регистрации и надзора органов по сертификации и общественных систем гарантий;
- Ведение реестров компаний, органов по сертификации и общественных систем гарантий;
- Осуществление надзора за органами сертификации, совместными системами гарантий и применение санкций в соответствии с этим;
- Продвижение продуктов с маркировкой «органические» на внутреннем рынке и контроль использования национального знака органической продукции (если такой установлен), надписей об органическом характере продукции, а также инициирование судебных исков в случае нарушений;
- Поддержка экспорта органических продуктов, содействие заключению соглашений о признании эквивалентности, а также признанию органических систем иностранными торговыми партнерами.

В зависимости от своего институционального устройства, страны могут возложить на компетентный орган полномочия по реализации всего диапазона задач или сочетание полномочий по реализации и надзорной роли в той степени, в которой это относится к органическому сектору, в котором уже функционируют другие уполномоченные учреждения.

Компетентный орган также может быть уполномочен на представление страны на международных форумах по органическому сельскому хозяйству и осуществление других действий, необходимых для реализации национальной политики в области органического сельского хозяйства и производства органической продукции.

3.2.2 Институциональная координация и участие общественности

Учитывая межведомственный характер органического сельского хозяйства, институциональная координация является важным компонентом нормативно-правовой базы. Механизмы институциональной координации также содействуют участию общественности в процессе принятия решений, связанных с органическим сельским хозяйством, позволяя представителям общественных или других неправительственных заинтересованных сторон быть представленными в системе. Таким образом, это позволит учитывать интересы производителей органических продуктов, потребителей, групп экологической общественности (активисты) и других заинтересованных сторон. Институциональная координация особенно необходима, если в качестве компетентного органа принимается одно учреждение вместо модели совместного правления. Обе модели будут также зависеть от других центральных или децентрализованных организаций для реализации законодательства.

Там, где будет принята модель одного учреждения, одним правовым вариантом для институциональной координации и участия общественности является создание **многостороннего консультативного комитета или комиссии**, основной

задачей которого является предоставление рекомендаций компетентному органу. В Аргентине консультативная комиссия состоит из представителей различных министерств и других государственных органов, а также частного сектора, включая ассоциации производителей, трейдеров, органы по сертификации, потребителей и экологические организации. В Соединенных Штатах Национальный совет по органическим стандартам состоит из представителей фермеров-производителей органических продуктов, представителей оптовой и розничной торговли, представителей заинтересованных групп потребителей и экспертов в области охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов. Схожая ситуация в Хорватии, где Комиссия по органическому производству состоит из представителей соответствующих государственных органов, а также производителей, потребителей, общественных организаций и исследователей. В Австралии был создан Консультативный комитет по экспорту продукции органической промышленности для его взаимодействия с научно-исследовательскими учреждениями, ассоциациями фермеров-органиков и розничными торговцами.

Другим правовым вариантом является создание **совещательного органа**, обладающего некоторыми коллективными функциями исполнительной власти, состоящего из представителей различных заинтересованных сторон, которые могут утверждать изменения в стандартах органического сельского хозяйства и списках разрешенных средств, или проводить мониторинг аккредитации органов по сертификации. Так, например, в Японии Совет по сельскохозяйственным и лесным стандартам, состоящий из потребителей, производителей, дистрибьюторов, научных экспертов и других заинтересованных сторон, является высшей инстанцией по вопросам утверждения стандартов и внесения последующих поправок к стандартам. В Канаде комитет по утверждению стандартов состоит из представителей государственных и неправительственных организаций. В связи с этим следует отметить, что, когда в составе комитетов, несущих ответственность за принятие решений, участвуют частные

стороны, правовые нормы должны учитывать потенциальные конфликты интересов.

Всякий раз, когда частные и неправительственные организации приглашаются к участию, важно определить роль каждого участника. Важно конкретно описать пределы полномочий, делегированных представителям неправительственных организаций, а также необходимость обеспечения общественного контроля. Совещательный орган, состоящий из многих участников, не должен диктовать или захватить контроль над процессом регулирования. Необходимо провести четкое разграничение между консультативными и исполнительными полномочиями и функциями.

Третья альтернатива – создать на основе законодательства **два или более комитета**, обладающих различными функциями. В Тунисе на основе законодательства был создан консультативный орган, основными задачами которого являются внесение предложений для разработки методов ведения органического сельского хозяйства и предоставление консультаций по вопросам предоставления или лишения аккредитации, и, кроме того, был создан консультативный орган, играющий важную роль в установлении отношений (*vis-à-vis*) с органическими производителями и переработчиками.

В Турции также были созданы два комитета. Комитет по органическому земледелию при Министерстве сельского хозяйства является государственным органом, состоящим исключительно из представителей соответствующих государственных учреждений (включая Министерство иностранных дел). Он имеет право проводить оценку заявок на аккредитацию, регистрировать аккредитованные учреждения, выдавать удостоверения инспекторам и сотрудникам сертифицирующих организаций, выдавать и отзываться аккредитацию аудиторских и сертифицирующих организаций, предлагать соответствующие штрафы министерству в случае нарушения законодательства по ведению органического фермерского хозяйства, поддерживать

развитие органического земледелия в Турции и принимать меры в ответ на новшества, появившиеся в международной практике и, по необходимости, предлагать изменения в национальное законодательство. Решения Комитета по органическому земледелию вступают в силу после утверждения Министерством сельского хозяйства (Положение Министерства сельского хозяйства, Ст. 45). Дополнительно, Национальный Комитет по руководящим принципам органического земледелия отвечает за внедрение органического сельского хозяйства и координацию действий с организациями и учреждениями за пределами Министерства сельского хозяйства (Закон об органическом сельском хозяйстве, Ст. 4). Состав комитета является смешанным и состоит из представителей частных и государственных органов, таких как государственные органы, профессиональные ассоциации, организации гражданского общества, университеты и т.д. (Положение об основах и ведении органического земледелия, Статья 46).

Альтернативным подходом к созданию координирующего органа может быть простое принятие правил, **требующих взаимодействия** между государственными субъектами в конкретных обстоятельствах. Такая практика существует в Тунисе, где были приняты приказы министерств по институциональному сотрудничеству в целях внедрения органического сельского хозяйства. Дополнительные правила предписывают сотрудничество с министерствами экономики и торговли по вопросам органического производства волокон, а также с Управлением стандартизации и метрологии по системам оценки соответствия органического производства. В Швейцарии, правила о сотрудничестве оставляют принятие решений на усмотрение органа: Федеральная служба по экономическим вопросам «может сотрудничать» с Федеральным департаментом внутренних дел по маркировке продуктов (Постановление Федерального Совета от 22 сентября 1997 года, Статья 18 (10)), в то время как Федеральное ведомство по вопросам сельского хозяйства «может консультироваться» с Федеральным управлением здравоохранения в случае разрешения использования ингредиентов, не

аккредитованных Федеральным департаментом по экономическим вопросам (Ст. 18 (2)). Кроме того, Федеральное ведомство по вопросам сельского хозяйства может признавать иностранные органы по сертификации после консультаций со Швейцарской службой по аккредитации (Ст. 33). В Хорватии правила предусматривают сотрудничество между Министерством сельского хозяйства и Министерством окружающей среды по определению минимальных требований к обработке почвы для органического производства, для органического производства волокон и съедобных растений (Закон об органическом производстве сельскохозяйственной продукции и продуктов питания, Статьи 9 (2) и 11 (2); Постановление об органическом производстве 2001 года, Статья 12).

3.3 Маркировка

Положения о маркировке обеспечивают правовые средства регулирования маркетинга отечественных и зарубежных органических продуктов с целью защиты потребителей от введения их в заблуждение об органическом происхождении продукта. Для этого во вторичном законодательстве необходимо четко установить: (i) что является органическим и может быть промаркировано как органический продукт; (ii) как должны быть маркированы органические продукты; (iii) предъявление претензий и средства защиты в случаях, когда маркировка не соответствует закону. При разработке правил маркировки органических продуктов национальные законодатели должны опираться на Методические указания Codex Alimentarius и другие международные стандарты, такие как стандарты ИФОАМ.

В дополнение к перечисленным вопросам, условия по маркировке могут также охватывать продукты и ингредиенты, производимые операторами, находящимися в процессе переориентации (т.е. продукты от производителей еще не полностью сертифицированных, но на пути к органической сертификации). Другие элементы для рассмотрения включают маркировку

органических кормов для животных, растительного материала или семян. Законодательство, как правило, разграничивает категории органических **продуктов**, и может определить пиктограмму, которая будет использоваться в качестве логотипа для соответствующих законодательству органических продуктов, и установить правила для ее использования, а также предусмотреть применение дополнительных пиктограмм, таких как частные сертификационные логотипы. Также могут потребоваться правила, касающиеся продажи неупакованных органических продуктов. Положения по маркировке органических продуктов должны быть согласованы с другим национальным законодательством о маркировке пищевых продуктов и продовольствия.

Как уже отмечалось, основной целью режима маркировки органических продуктов является обеспечение гарантий того, что продукты, промаркированные как органические, были получены или произведены в соответствии с установленными требованиями или эквивалентными требованиями. Например, в Регламенте Европейского союза 834/2007 говорится, что ссылка на этикетках (или в рекламе) на органическое сельское хозяйство допускается только для продуктов, которые удовлетворяют установленным законодательством требованиям производства и переработки. Кроме того, Регламент запрещает практику необоснованного использования маркировки и рекламы, таких как «био» или «эко», которые вводят в заблуждение потребителей. Аналогично, в Канаде законодательство предусматривает, что использование терминов «биоактивный», «биологический», «экологический» или «органический» на этикетках или в рекламе означает, что продукт был маркирован как «органический». Что касается переработанных продуктов, в большинство стран требуется, чтобы 95 процентов ингредиентов были органическими для того, чтобы продукт мог быть промаркирован как органический (например, в Японии). Есть, однако, существенные различия.

- В Соединенных Штатах, сырые или переработанные продукты, содержащие 100 процентов органически произведенных ингредиентов, могут быть промаркированы

как **«органические на 100 процентов»**; сырые или переработанные продукты, содержащие не менее 95 процентов органически производимых ингредиентов, могут быть промаркированы как **«органические»**, а содержащие не менее 75 процентов органически производимых ингредиентов могут быть промаркированы как **«сделано с добавлением органических продуктов»**.

- В Аргентине органические продукты, состоящие на 100 процентов из одного ингредиента, могут быть промаркированы как **«продукты органического сельского хозяйства»** или **«экологически чистые продукты животного происхождения»** на витринах при продаже; продукты, состоящие по меньшей мере из 95 процентов органических ингредиентов, могут иметь ту же маркировку, но необходимо будет указать, какие ингредиенты не являются органическими; продукты, содержащие менее 95 процентов органических ингредиентов, могут содержать в списке ингредиентов указание на те, которые являются органическими.
- В Индии органические продукты, состоящие на 100 процентов из одного ингредиента, могут быть промаркированы как **«продукты органического сельского хозяйства»**; продукты, состоящие не менее чем из 95 процентов органических ингредиентов, могут быть промаркированы как **«сертифицированные органические»** продукты; продукты, состоящие по меньшей мере из 75 процентов органических ингредиентов, могут быть промаркированы как **«сделаны с применением органических ингредиентов»**; и продукты, состоящие менее чем из 75 процентов органических ингредиентов, могут содержать в списке ингредиентов указание на те, которые являются органическими.
- В Канаде, на Филиппинах и в Южной Африке, продукты, содержащие не менее 95 процентов органических ингредиентов, могут быть промаркированы как **органические**; продукты, содержащие по меньшей мере 70-95 процентов органических ингредиентов, могут

быть маркированы только с утверждением **«содержит Х процентов органических продуктов»** или **«с применением органических ингредиентов»**; в то время как продукты, в составе которых менее 70 процентов органических ингредиентов, могут содержать только указание в списке ингредиентов на те, которые являются органическими.

В Европейском союзе различают:

- необработанные сельскохозяйственные продукты, состоящие из одного ингредиента, для которых органическая маркировка и реклама разрешаются только при условии, что весь продукт был произведен в соответствии с установленными органическими требованиями;
- переработанные продукты, состоящие из нескольких ингредиентов, для которых термин «органический» может использоваться только в описании для продажи, если они содержат не менее 95 процентов органически произведенных сельскохозяйственных ингредиентов; термин «органический» может использоваться только в списке ингредиентов в отношении тех продуктов, которые содержат меньше, чем 95 процентов органически произведенных сельскохозяйственных ингредиентов; ни один ингредиент не может одновременно состоять из органических и неорганических частей;
- в отношении переработанных продуктов, основной ингредиент которых получен в результате охоты и рыбной ловли, термин «органический» может быть использован в списке ингредиентов, только если все другие сельскохозяйственные ингредиенты также являются органическими.

В подзаконных актах также должны быть прописаны **дополнительные требования** о порядке предъявления претензий по вопросам органической маркировки. В Канаде, например, поясняется, что все надписи должны содержать название

органа по сертификации, сертифицировавшего данный продукт как органический, а в отношении импортных органических продуктов - они должны указывать «**Продукт из ... (Страна)**» или «**Импортирован**». Законодательство Европейского союза формулирует ряд требований по органической маркировке и надписям заявительного характера об органических свойствах продукта, таким как необходимость включения кодового номера аккредитованного органа по сертификации. В Индии маркировка должна идентифицировать лицо или компанию, ответственную за производство и переработку органического продукта, и сырье продуктов, состоящих из нескольких ингредиентов, включая добавки, должно быть перечислено на этикетке в процентном содержании от веса продукта. В Турции маркировка должна включать в себя название продукта и данные о его сертификации, включая подтверждение соответствия законодательству, название, кодовый номер, номер сертификата и логотип компетентного органа по сертификации, информацию об ингредиентах, происхождение продукта, место и дату производства, срок годности. Даже импортная продукция должна маркироваться в Турции (Положение об основах и ведении органического земледелия, Ст.24 (а)). В общем, рекомендуется, чтобы правила, касающиеся маркировки органических продуктов, были приведены в соответствие с общими правилами маркировки. Во избежание противоречий и путаницы, правила, касающиеся страны происхождения, правила о порядке перечисления ингредиентов и о языке маркировки, должны быть одними и теми же для органических и неорганических продуктов. Австралийский закон устанавливает размер надписей на маркировке органических продуктов: органические ингредиенты должны быть написаны в том же цвете, стиле и размере, как и другие перечисленные ингредиенты; ингредиенты должны быть перечислены в порядке убывания по отношению к количеству, содержащемуся в продукте (Национальный стандарт, 7. 3).

Некоторые страны разрешают проводить маркировку **продуктов, произведенных предприятиями, находящимися в процессе конверсии**. В Японии органические продукты, произведенные

операторами, находящиеся в процессе переориентации (за исключением продуктов животного происхождения), могут маркироваться как «органические в период конверсии», если они производились в условиях органического земледелия, по крайней мере, предыдущие 12 месяцев. В Европейском союзе ссылки на органические методы земледелия в отношении продуктов операторов, находящихся в процессе перехода к органической системе, строго запрещены.

Использование маркировки

Закон об органическом сельском хозяйстве регулирует использование слова «органический» и связанных с ним терминов. Законодательство некоторых стран включает в себя использование пиктограммы (знака или логотипа). Использование такого знака может быть обязательным или факультативным. Помимо национальных государственных знаков, производители органической продукции или частные органы по сертификации могут помещать свои личные знаки на этикетках или включать в рекламные тезисы о свойствах продукта. При разработке правил использования знаков важно отметить различные типы и цели использования знаков. Знаки могут быть следующие:

- а) логотип организации или компании, использующийся на упаковке продукта, для указания органа по сертификации, который осуществил заключительную сертификацию в производственной цепочке.
- б) символ, представляющий схему сертификации, используемый на упаковке продукта, означающий соответствие продукта применимым требованиям производства и сертификации конкретной системы органической сертификации.
- в) национальный/региональный/международный органический знак, используемый в качестве общего инструмента продвижения на рынке, связанного с национальной, региональной или международной схемой продвижения товаров, происходящих из разных систем сертификации, реализуемых различными уполномоченными органами по сертификации.

В странах, где сертификационная деятельность до принятия законодательства отсутствовала, и правительство намерено установить монопольную программу государственной сертификации, можно создать единый национальный органический знак, который также будет представлять национальную систему сертификации. В странах, где действуют частные организации органической сертификации и местные системы маркировки, и правительство только намеревается контролировать их, тогда достаточно создания национального органического знака, а не национального знака сертификации. Использование национального органического знака следует сделать факультативным, а не обязательным. Если правительство намерено также предложить государственную схему органической сертификации, оно должно создать отдельный знак для государственной программы сертификации, отличный от национального органического знака. В этом случае, частные схемы сертификации должны соответствовать национальным правилам, но они могут по желанию использовать свои частные стандарты и свои отличительные знаки. Операторы органического рынка, выполняющие требования законодательства, могут по желанию использовать национальный органический знак наряду с частными знаками.

В общем, нет никакого вреда в разрешении на использование существующих частных знаков. Частные схемы выполняют важную функцию в развитии дополнительных требований и новых секторов, которые еще не готовы к регулированию. Со временем рынок определит, какой знак предпочтительнее.

Разработчики также должны учитывать использование национального знака для импорта. Отличие между национальным органическим знаком и национальным знаком сертификации дает возможность четкого разграничения между различными сертификациями, и, следовательно, большей гибкости в соглашениях по признанию эквивалентности. Точно так же, если его использование будет сделано факультативным для импорта вместо обязательного, то это не повлечет дополнительных

затрат, связанных с обращением и упаковкой. В зависимости от объема торговли, разработка отдельного дизайна упаковки для экспорта в каждую страну, имеющую свои обязательные знаки, может быть экономически как выгодной, так и не выгодной для экспортеров. Если производители не включают маркировку в свою упаковку, импортеры должны будут либо переупаковать продукт, либо прикрепить дополнительные этикетки-стикеры на каждую отдельную упаковку.

Размещение официального логотипа на этикетке является обязательным для всех расфасованных органических пищевых продуктов, произведенных в странах Европейского союза, в то время как для импортной продукции использование логотипа является факультативным. В Индии использование логотипа является обязательным для всех сертифицированных товаров, произведенных в Индии. В Японии использование логотипа является добровольным, но если он используется, то должен отвечать ряду обязательных признаков. В Соединенных Штатах включение логотипа компетентного органа или органа по сертификации является добровольным для продуктов с маркировкой **«100 процентов органический»** или **«органический»**.

3.4 Правила органического производства

Как отмечалось ранее, подробные правила производства, как правило, не включаются в законодательство высшего уровня (утверждаемое парламентом), так как его труднее изменить. Легче поэтому вносить изменения в подзаконные нормативные акты и стандарты. По этой причине многие страны утверждают свои органические производственные требования через национальные стандарты, которые могут обновляться компетентным органом или совместным органом/советом по мере необходимости.

В некоторых случаях законодательство, особенно производное, включает в себя несколько ключевых элементов регулирования органических производственных процессов, которые затем

подробно описываются в национальных стандартах. Так происходит в США, где Национальная органическая программа (НОП) детально разрабатывает национальные стандарты органического производства в рамках Закона о производстве органических продуктов питания 1990 года (OFPA). В системе ЕС, производное законодательство является юридически обязательным и включает в себя подробные правила производства. Например, в Регламенте Комиссии (ЕС) № 889/2008 подробно излагаются правила об органическом производстве, изложенные в Регламенте Совета (ЕС) № 834/2007.

Разработчикам необходимо будет решить вопрос: должны ли требования отражать только минимальный уровень регулирования или ориентироваться на передовые стандарты? Частные системы органической маркировки устанавливают, как правило, свои требования на базе передовых стандартов. Если такой подход возможен для установления добровольных правил частного сектора, то для законодательства об обязательной маркировке он неприемлем. Обязательные требования должны соответствовать уровню развития органического сельского хозяйства и органического сектора в стране. Требования должны учитывать местные условия и должны быть выполнимыми. Так, например, требование об использовании 100-процентного органического корма для скота или органических семян не представляется возможным в странах, где развитие органического производства находится на ранней стадии. Многие условия должны развиваться и могут быть приняты только с течением времени. Разработчикам следует сбалансировать идеологически предпочтительную практику, то есть интересы активистов и потребителей, с тем, что является возможным и выполнимым с экономической точки зрения, то есть с интересами практиков и политиков. Требования в целом должны обеспечивать отличие качества на рынке, которое достижимо для местных производителей и переработчиков в местных условиях и экономически целесообразно в соответствующих продуктовых цепочках. Там, где законодательство создается в целях признания экспорта, разработчикам необходимо сбалансировать ожидания

страны-импортера с тем, что подходит для развития органического сельского хозяйства и органического сектора в стране.

Часто не представляется возможным в полной мере оценить на практике последствия исполнения требований, изложенных на бумаге, в отношении сельскохозяйственной или перерабатывающей практики. Помимо общественных обсуждений, нормотворчество должно также включать полевые испытания до окончательного принятия закона. Желательно, чтобы уполномоченные органы провели проверку ряда избранных органических операторов в стране на предмет возможности соблюдения ими предлагаемых требований, а также определения средств, требуемых для проверки соблюдения, включая дополнительные затраты (например, при необходимости тестирования), чтобы уточнить и решить возникающие проблемы до принятия текста нормативного акта. Восточно-Африканское сообщество провело тренировочные упражнения, имитирующие инспекции, которые помогли уточнить ряд предложенных требований.

В следующих разделах будет рассмотрено возможное содержание вспомогательного законодательства по органическому сельскому хозяйству по общему производству; растениеводству и продукции растениеводства; по животноводству и продукции животноводства. Другие возможные правила органического производства, такие как правила органического производства волокна, шелка или косметики, не рассматриваются.

3.4.1 Общее производство

Когда пионеры органического сельского хозяйства опубликовали свои труды в 1920-х годах, органическое сельское хозяйство было сельскохозяйственной частью более широкой философской основы для развития общества. Они выступали за развитие сельскохозяйственного производства полностью на основе биологических систем и экологических процессов в природе, как наилучшего средства для поддержания здоровья почвы, экосистемы и людей. С тех пор требования органического

сельского хозяйства представляют собой консенсус между эффективными и запрещенными приемами, установленными среди практиков и заинтересованных сторон в определенное время и в определенном месте.

Основные правила органического производства состоят как из поощрительных норм, так и запретительных, в том числе касающихся запрещенных веществ. Поощрительные нормы регулирования органического производства, как правило, включают меры в целях:

- поддержания здоровья почвы, экосистемы и людей;
- опоры на биологические системы, адаптированные к экологическим процессам и условиям в природе;
- поддержания биоразнообразия и экосистем в соответствующих им местах;
- предложения справедливого отношения и справедливого вознаграждения работникам и операторам в цепочке добавленной стоимости.

Органические правила могут также содержать описание запрещенных мер и материалов на основе принципа предупреждения негативных последствий, так как их применение может повлечь нежелательные последствия для почвы, экосистемы и здоровья человека и биологического разнообразия. Такие запреты включают следующее:

- химически синтезированные вещества не должны использоваться, если только это прямо не разрешено;
- не должны использоваться ГМО и их производные;
- продукты или их ингредиенты не должны перерабатываться с использованием ионизирующего излучения.

Пример запрещенных мер и веществ можно найти в Канаде, где Канадский органический стандарт, раздел 1.8, запрещает применение любой формы осадка сточных вод, синтетических

регуляторов роста и синтетических ветеринарных препаратов, включая антибиотики и средства для уничтожения паразитов, если они прямо не разрешены в соответствии с Канадским органическим стандартом. В Соединенных Штатах использование осадка сточных вод также обычно запрещается, как и добавление сульфитов, нитратов или нитритов во время процессов производства и обращения (за исключением производства вина). Кроме того, в отношении послеуборочной обработки сельхозпродукции, требуется, чтобы:

- органические продукты не производились с использованием неорганических ингредиентов, если есть органические ингредиенты, также не должны использоваться органические и неорганические формы одного и того же ингредиента;
- органические продукты не должны смешиваться с неорганическими или загрязняться в результате действий, не разрешенных в органическом сельском хозяйстве.

3.4.2 Растениеводство и продукция растениеводства

В этом разделе обсуждаются варианты положений, касающиеся производства растений и растительных продуктов в условиях органического сельского хозяйства. Вопросы, рассматриваемые в данном разделе, в целом включают в себя:

- период перехода от обычной системы к органической (период переориентации);
- частичный переход от старой системы производства к органической системе производства и параллельное производство;
- общее руководство растениеводческим хозяйством, в том числе выбор и разнообразие продукции;
- управление сельскохозяйственными культурами, включая использование посадочного материала и семян;

- управление плодovitостью в животноводстве и плодородием в растениеводстве, включая использование различных средств;
- управление водными ресурсами;
- борьба с вредителями и болезнями, включая использование средств;
- загрязнение, включая местность;
- сбор дикорастущих растений;
- специализированное производство, например, грибов, производство пророщенных зерен/семян.

Несмотря на редкость такой практики, разработчикам рекомендуется определить цели каждого раздела для направления выбора детальных требований, связанных с темой. Затем, с учетом целей и задач, устанавливаются стандарты. Цели раздела должны быть связаны с общими принципами органического сельского хозяйства и разрабатываются с их учетом для поддержания четкой логической структуры.

Первый вопрос - это **период перехода от старой системы производства к органической системе производства (период переориентации)**, т.е. период времени, необходимый для осуществления производства в соответствии с органическими процедурами, прежде чем урожай может быть сертифицирован как органический. Стандартные положения в отношении функции и цели переходного периода включают биологическую реабилитацию, оценку управления и предотвращение проникновения беспринципных компаний на рынок. Эти вопросы не являются окончательными. В растениеводстве ИФОАМ придерживается подхода, предусматривающего установление переходного периода не меньше чем в один год для однолетних и двухлетнего периода для многолетних культур.

Во многих странах (в Индии, Южной Африке, Тунисе и Турции), где законодательство было принято с целью соответствия Соглашению ЕС о признании, требование о продолжительности периода

переориентации аналогично минимальному требованию ЕС - «не менее двух лет» для однолетних культур и «не менее трех лет» для многолетних культур. В Канаде и Хорватии переходный период составляет «по меньшей мере один год» для однолетних культур и «по меньшей мере три года» для многолетних культур, но запрещенные вещества не должны использоваться в течение трех лет до первого урожая любого типа культуры.

В Соединенных Штатах закон требует, чтобы запрещенные вещества не вносились в землю в течение трех лет, непосредственно предшествующих сбору урожая (раздел 2105, Закон об органическом производстве (ЗОП), раздел 205,202 НОП). В отличие от принципов Codex Alimentarius (Приложение 1, A.1-2), Закон США прямо не требует активного органического управления в рамках всего трехлетнего периода. Период переориентации начинается только после того, как деятельность производственного подразделения стала объектом надлежащей системы контроля.

В Индии и Южной Африке, в соответствии с Методическими указаниями Codex Alimentarius, подразделение, находящееся в процессе переориентации, является объектом контроля на протяжении всего периода конверсии. Аккредитованный орган по сертификации может, тем не менее, увеличить или уменьшить применимые периоды конверсии в свете предыдущего статуса земли или условий окружающей среды.

Кроме того, в Южной Африке, периоды переориентации могут быть задним числом признаны аккредитованным органом по сертификации, если могут быть получены гарантии/подтверждение того, что органические методы применялись до начала процесса сертификации. В Тунисе аккредитованный орган по сертификации может после получения согласия министра сократить или продлить сроки периода переориентации в свете условий предыдущего использования участков. В Турции, в соответствии с Методическими указаниями Codex Alimentarius, сроки контроля и сертификации могут быть продлены или

сокращены при особых обстоятельствах, таких, как предыдущее использование участка, условий и культур в регионе и ситуаций риска, хотя минимально наблюдение за процессом конверсии должно продолжаться 12 месяцев (Статья 8 (b) - (e), Положение об основах и ведении органического земледелия).

Правила Европейского союза различаются в зависимости от вида растений и животных. В Статье 36 Регламента 889/2008 говорится, что период переориентации для немноглетних растений и продуктов растениеводства и кормов - два года, а для многолетних культур, не предназначенных для кормов - три года. Регламент содержит подробные правила для определения начала этих двух- и трехлетних периодов, а также устанавливает возможные исключения. Например, периоды конверсии различны для пастбищ и открытых воздушных пространств, используемых для нетравоядных животных, и могут быть сокращены до одного года и даже до шести месяцев в конкретных обстоятельствах. Что касается **параллельного производства** (т.е. ведение органического производства наряду с неорганическим производством), правила меняются в каждой стране. Установление правил вращается вокруг вопроса о переходе от старой системы производства к органической системе производства на основе активного внедрения принципов органического сельского хозяйства, которые подразумевают полное преобразование хозяйств либо частичный переход к органической системе производства. Выбор зависит от рыночных возможностей и экономических соображений при соблюдении установленных условий. Идеологически склоняясь к первому варианту полного перехода, ИФОАМ занял прагматичную позицию и не запрещает частичный переход от старой системы к органической (с учетом определенных условий) как средства содействия и поощрения применения органического земледелия независимо от движущего фактора такого выбора заинтересованными сторонами.

В Турции обычное и органическое производство могут сосуществовать, но только по отношению к многолетним культурам и только тогда, когда соблюдаются четыре условия:

оператор обязуется перевести все хозяйство на органическое производство в течение пяти лет; меры в целях отдельного хранения продуктов предприняты по каждому типу продукции; орган сертификации информируется о сборе урожая не менее чем за 48 часов до сбора, а также информируется о точном количестве или каких-либо конкретных аспектах урожая; оператор имеет разрешение от компетентного органа на осуществление параллельного производства (Ст. 8 (f), Положение об основах и ведении органического земледелия). Параллельное производство допускается также в Хорватии, где требуется: четкое разделение двух частей; неприменение ГМО даже в обычной части; инспекционные проверки органической части и надлежащий учет (Ст. 9, Указ об органическом производстве растений и растительных продуктов). В Аргентине органические производители должны уведомить других производителей по соседству о своей органической деятельности, с тем чтобы последние могли предпринять необходимые меры для предотвращения загрязнения (Ст. 5 (7), Постановление 82/92). В отличие от принципов Codex Alimentarius (Приложение 1, А.4), законы Аргентины, США и Туниса явно не запрещают сосуществование органических и обычных методов производства в районах, преобразованных (или находящихся в процессе преобразования) в органические. В Японии фермеры должны защищать органические культуры от заноса и попадания с ирригационным потоком запрещенных веществ с «окружающих площадей» (Ст. 4, Уведомление № 59).

В Европейском союзе требуются соответствующие учетные записи, которые должны показать четкое разделение органических и неорганических производственных площадей (Ст. 11, Регламент 834/2007). Статья 40 Регламента 889/2008 разрешает параллельное производство «в случаях возникновения необходимости... для того, чтобы гарантировать, что органическое производство может вестись или поддерживаться в хозяйствах, работающих в условиях климатических, географических или структурных ограничений» при условии, что определенные перечисленные требования разделения, ведения учета и разрешений выполняются.

В Аргентине производители обязаны поддерживать или улучшать **плодородие и биологическую активность почвы** посредством ряда агротехнических приемов. В соответствии с Методическими указаниями Codex Alimentarius (приложение 1, А.5), к таким приемам относятся: выращивание бобовых, зеленых удобрений или растений с глубокой корневой системой; принятие соответствующих программ многолетнего севооборота; внесение в почву органического материала из хозяйств, производственные процессы в которых соответствуют установленным органическим стандартам (Ст. 4, Положение, прилагаемое к Указу 206/2001). Аналогично Методическим указаниям Codex Alimentarius (приложение 2, таблица 1), Положение 423/92 содержит перечень органических и минеральных веществ, разрешенных для использования в удобрении почвы и предпосевной почвенной обработке (приложение А).

В Турции запрещено без необходимости возделывать землю способами, вызывающими эрозию. Плодородие и биологическая активность почвы поддерживаются с помощью утвержденного перечня способов, указанных в установленных правилах. Они включают в себя многолетнюю программу севооборотов и указание количества навоза, который должен вноситься в расчете на гектар в год. Когда необходимое плодородие почв и биологическая активность не могут быть обеспечены, разрешается использование удобрений и веществ для мелиорации почв, указанных в утвержденном списке. Для производства, импорта или экспорта органических удобрений и улучшающих почву веществ необходимо одобрение Министерства сельского хозяйства (Ст. 9 Положение об основах и ведении органического земледелия).

В Австралии плодородие и биологическая активность могут быть сохранены или повышены путем применения био-активных препаратов и методов и приемов обработки почвы, сохраняющих или улучшающих структуру почвы (Национальный стандарт, 3.5.1). В Хорватии, в некоторых положениях конкретно рассматривается **месторасположение производственной единицы**. Производство должно осуществляться в местности, где промышленное

загрязнение сводится к минимуму и на некотором расстоянии от дорог в зависимости от интенсивности дорожного движения (Постановление об органическом производстве растений и растительных продуктов, Ст. 13).

В Национальных правилах также могут охватываться вопросы **управления водными ресурсами** в органическом производстве. Хорватское законодательство подчеркивает важность принятия соответствующих мер для предотвращения эрозии воды, засоления, чрезмерного и неправильного использования воды и загрязнения почвы и поверхностных вод. Необходимо принять все соответствующие меры, чтобы свести к минимуму загрязнение почвы и растений общепринятыми химическими продуктами, переносимыми водой (Постановление об органическом производстве растений и растительных продуктов, Ст. 14).

Турецкие нормативные акты также устанавливают конкретные правила, касающиеся орошения: запрещается использование для орошения промышленных и городских сточных вод из дренажных систем в органическом сельском хозяйстве. Орошение не должно загрязнять окружающую среду, разрушать структуру почвы или вызывать эрозию (Постановление Министерства сельского хозяйства, Ст. 12). Следует уделить внимание решению проблем на подтопляемых участках и в зонах, обеспеченных обычными ирригационными системами. В общем, не следует чрезмерно обременять производителей требованиями о восстановлении или санкциями в тех местностях, где профилактика общего загрязнения находится вне их контроля. В соответствии с Методическими указаниями Codex Alimentarius (Приложение 1, A.8), производители, как правило, должны использовать **семена и растительный репродуктивный материал**, полученные из органических производственных систем, но если такой материал не может быть получен, компетентный орган по сертификации может разрешить использование обычных семян. В Индии аккредитованные органы по сертификации устанавливают минимальные требования для признания семян и другого растительного посадочного материала органическими. Использование генетически модифицированных

семян, пыльцы и трансгенных растений или растительных материалов не разрешается (NPOP, Раздел 3.3.1).

Филиппины включают в свое законодательство следующие правила использования химически обработанных семян: обработка ограничивается материалами, включенными в список разрешенных веществ; использование обработанных семян требуется органами государственной власти или фитосанитарными правилами в качестве необходимой меры для предотвращения распространения эндемических заболеваний; производство органических семян было нарушено вследствие такого стихийного бедствия, как наводнение, засуха, землетрясение, или другого непредвиденного обстоятельства (Технические условия Национальных стандартов Филиппин для органического сельского хозяйства (PNSSOA), 2.4.1). В отличие от национального законодательства других стран, Япония не требует предварительного разрешения со стороны Министерства сельского хозяйства, лесного и рыбного хозяйства или компетентного органа по сертификации для использования обычных семян и другого растительного посадочного материала. Тем не менее, ни при каких обстоятельствах не разрешено использование технологий рекомбинантной ДНК в производстве семян или другого вегетативного посадочного материала (Уведомление № 59).

В Соединенных Штатах использование семян и другого растительного посадочного материала, полученного неорганическим способом, допускается при условии, что они не обработаны, а если обработаны, то веществами, включенными в перечень разрешенных веществ. Перед использованием семян, произведенных неорганическим способом, должно быть получено разрешение от администратора службы аграрного маркетинга Государственного департамента сельского хозяйства Соединенных Штатов. В Тунисе использование обычных семян и другого растительного посадочного материала разрешается на переходный период в случаях, если: 1) производители смогли продемонстрировать компетентному органу по сертификации, что органические семена и другой растительный репродуктивный

материал были недоступны на внутреннем и внешнем рынках; 2) растения, от которых они были получены, были выращены в соответствии с органической агротехникой, по крайней мере, за шесть недель до сбора урожая (Ст.5 Закона, Статья 8 Приказ министра 2001 года). Требуются значительные ресурсы для поддержки системы, при которой производители должны получать разрешение для использования неорганических семян. Правительства, выбирающие такие системы, должны обеспечить наличие соответствующего механизма, способного быстро реагировать на запросы в течение нескольких дней и не влекущего затрат для фермеров.

В качестве альтернативы, можно оставить на усмотрение органа по сертификации определение того, приложил ли производитель достаточно усилий для выполнения установленных требований.

Согласно Методическим указаниям Codex Alimentarius, национальное законодательство должно содержать перечень природных средств борьбы с **вредителями, болезнями и сорняками** в органическом производстве. Например, в Аргентине борьба с вредителями растений, болезнями и сорняками должна проводиться с помощью мер, включающих укрепление и сохранение диверсифицированных экосистем, выбора определенных видов и сортов, соответствующих программ севооборотов, механической обработки и защиты растений посредством использования естественных врагов вредителей и болезней (Положение, прилагаемое к Указу № 206/2001, ст. 4). Подзаконные акты содержат список продуктов, разрешенных для целей борьбы с вредителями и болезнями (Приложение В, с изменениями, внесенными Постановлением 116/94 от 4 марта 1994 года). Кроме того, компетентный орган по сертификации может разрешить использование продуктов, не перечисленных в Приложении, если они незаменимы для борьбы с вредителями и болезнями, если их использование разрешено законом, и если это не вызовет неблагоприятного воздействия на окружающую среду (Резолюция 423/92, ст. 5 (б)).

В Европейском союзе борьба с вредителями растений, болезнями и сорняками, в первую очередь, осуществляются с помощью профилактических мер. Использование средств защиты растений разрешается, только если они включены в список Европейского союза (Постановление 834/2007, ст. 5 (f) и 12 (1) (g) - (h)) и если существуют угрозы урожаю, определенные компетентными органами. В Южной Африке применение разрешенных веществ ограничивается случаями непосредственной угрозы посевам, если защита при помощи профилактических мер не эффективна, но такое применение может быть в последующем ограничено, если оно несет риск оказания негативного воздействия на окружающую среду, почвенные организмы, а также на качество и безопасность конечного продукта. В Индии физические методы (в том числе тепловая стерилизация почвы) и продукты, перечисленные в приложении, разрешены для целей борьбы с вредителями и болезнями, но с учетом всех условий, указанных компетентным органом по сертификации. С другой стороны, запрещается использование синтетических регуляторов, синтетических и генетически сконструированных организмов или продуктов (NPOР, раздел 3.3.5).

На Филиппинах запрещено использование синтетических регуляторов роста и красителей, но разрешено применение регуляторов роста и развития растений, приготовленных на самой ферме из местных продуктов. В Японии только в случаях неизбежной или серьезной угрозы для растений, когда вышеупомянутые рекомендуемые методы оказываются неэффективными, допускается применение разрешенных химических веществ.

Что касается **сбора растений из природной среды, также известного как собирательство дикорастущих растений или даров природы**, некоторые страны внесли в национальное законодательство все условия, изложенные в Методических указаниях Codex Alimentarius (приложение 1, часть А.9). Австралийское законодательство, например, содержит следующие условия: растения из природной среды должны быть получены

с четко определенной площади сбора, подлежащей инспекции; площадь сбора не должна обрабатываться агротехническими средствами (за исключением разрешенных) по крайней мере в течение трех предшествующих сбору лет; сбор растений не должен нарушать стабильности естественной среды обитания или сохранения видов на площади сбора. В Аргентине применяются только первое и последнее из указанных условий. В Тунисе первое условие не применяется. На Филиппинах все требования кодекса были включены в национальную систему с добавлением еще одного условия: площадь сбора урожая/площадь сбора должна находиться на соответствующем расстоянии от площадей обычного земледелия или от других источников загрязнения (PNSSOA, 4 (10) (4)).

В Хорватии предусмотрены следующие условия сбора растений из природной среды: местность, где осуществляется сбор, не должна обрабатываться неразрешенными удобрениями либо другими неразрешенными средствами в течение трех предшествующих сбору лет; сбор должен быть одобрен Министерством охраны окружающей среды и физической планировки при условии согласия собственника земельного участка; сбор урожая не должен нарушать стабильности естественной среды обитания (Постановление по органическому производству растений и растительных продуктов, ст. 12). Аналогично в Индии сбор урожая или сбор таких продуктов не должны превышать устойчивой продуктивности экосистемы или угрожать существованию видов растений и животных (NPOP, раздел 3.3.8). В Турции площадь сбора не должна быть затронутой огнем в течение предыдущих двух лет (Постановление Министерства сельского хозяйства, ст. 13 (с)). В Австралии и Хорватии деятельность оператора должна включать мероприятия по использованию ландшафта и сохранению биоразнообразия в рамках планирования управления для сбора растений из природной среды (Национальные стандарты, 3.4.1; Постановление об органическом производстве растений и растительных продуктов, статья 2).

3.4.3 Животноводство и продукты животноводства

В этом разделе рассматриваются варианты правовых положений об органическом животноводстве и продуктах животного происхождения. Сфера регулирования обычно включает:

- фермы/хозяйства, стремящиеся к переходу к системе органического животноводства;
- породы и географическое происхождение животных;
- частичный переход к системе органического производства и параллельное производство;
- общие вопросы животноводства, включая помещения и перегон скота;
- увечья животных (кастрация, купирование хвостов и т.д.);
- питание;
- здоровье животных и ветеринария;
- транспортировка и убой;
- специализированное производство, например, пчеловодство, аквакультура.

В отношении **периодов переориентации (конверсии)**, национальные требования, как правило, предусматривают два варианта: либо период времени, в течение которого животные содержались в условиях активного органического производства, либо этот же период времени, но увеличенный на срок, в течение которого используемая для содержания животных земля находилась в условиях органического производства. В Аргентине в соответствии с первым подходом животные должны содержаться в условиях активного органического животноводства не меньше двух лет. В целях продажи или маркировки в качестве органических на рынке Соединенных Штатов животные должны находиться в условиях постоянного применения методов ведения органического хозяйства с последней трети беременности или с появления их на свет.

Канада приняла второй вариант и установила требование, что период времени для земель, предназначенных для кормовых культур, пастбищ и для органических животных, должен быть равен периоду конверсии, применимому к растениеводству, а корм животных должен включать как минимум 80 процентов органических кормов в течение первых девяти месяцев годового периода конверсии и 100 процентов органического корма в течение последних трех месяцев. В том же русле Хорватия, Южная Африка и Тунис рассматривают вопрос о статусе земли, а также устанавливают различные периоды конверсии для различных видов животных.

В Японии запрещенные вещества не должны применяться в течение двух лет на участке, предназначенном для пастбища. Следуя Методическим указаниям Codex Alimentarius, определяются минимальные сроки конверсии для различных видов животных (приложение 1, В.12). В Индии применяются только критерии, связанные с землей: хозяйство (или соответствующая его часть) должно быть в активном органическом управлении по меньшей мере 12 месяцев.

В Аргентине разрешается **частичный переход от традиционной системы производства к органической** при условии четкого разделения органического и неорганического производства. В Европейском союзе введено требование о раздельном ведении учетных записей. Кроме того, для различных видов производства должны использоваться различные виды животных. Последнее требование применяется также в Тунисе. Запреты на чередование методов органического и обычного производства приняты в Индии, Канаде и Южной Африке. Соединенные Штаты разрешают параллельное производство внутри одной фермы, но требуют создания физических барьеров, в том числе санитарно-защитных зон, для предотвращения смешения органических и обычных животных и продуктов животноводства, а также случайного воздействия запрещенных веществ.

Общие и специальные правила обычно включают **географическое происхождение или породу животных**. Опираясь на

Методические указания Codex Alimentarius, национальное законодательство часто требует, чтобы при выборе пород и видов учитывалась их адаптация к местным условиям, жизнеспособность и устойчивость к болезням (Аргентина, Канада, Европейский союз и Южная Африка). В Австралии (Национальный стандарт, 3,13 (i)) и в Турции (Постановление Министерства сельского хозяйства, ст. 15 (a), (j)) также должно учитываться отсутствие конкретных заболеваний или проблем со здоровьем у некоторых пород и новых разновидностей. В Европейском союзе в дополнение к вышеперечисленным требованиям выбор пород должен способствовать предотвращению страданий и нанесения увечий животным. В Хорватии предпочтение отдается породам и новым разновидностям, происходящим из местности, где осуществляется производство (Постановление об органическом производстве животноводческой продукции, ст. 11).

В некоторых юрисдикциях (Канада, Европейский союз, Южная Африка) органические животные должны появиться на свет в органических хозяйствах, хотя в Европейском союзе животные, выращенные неорганическим путем, могут быть переведены в органические хозяйства для селекционных целей. В Индии животные должны - и это вопрос принципа - быть рождены и выращены в хозяйствах, соответствующих национальным органическим стандартам. Тем не менее, когда органических животных нет в наличии, орган по сертификации может разрешить внедрение обычных животных в хозяйство при условии соблюдения установленных условий по возрасту и количеству. В Японии животные из неорганических источников могут быть привезены в органические хозяйства для конкретных целей, а именно для начала осуществления животноводческой деятельности, для обновления стада после стихийных бедствий или болезней, а также для значительного расширения хозяйства (по меньшей мере, на 30 процентов).

Правила животноводства также охватывают вопросы **питания**. Животных, как правило, должны кормить органически выращенными кормами. В Аргентине и Европейском союзе большинство кормов для животных должны производиться

в том же самом органическом хозяйстве, где выращиваются животные. В Аргентине, помимо этого, требуется, чтобы не больше 20 процентов кормов производились в других органических хозяйствах. В крайних случаях, когда органических кормов нет в наличии, компетентный орган по сертификации может разрешить применение не более 10-15 процентов неорганических кормов в питании животных, а если экстремальные условия сохраняются, то не более 25-30 процентов. В Канаде в экстренных случаях, таких как непредвиденные события или экстремальные климатические условия, по просьбе органического производителя компетентный орган по сертификации должен повысить долю неорганических кормов и период времени для такого повышения. Тем не менее, такие неорганические корма должны соответствовать основным органическим требованиям, например, не содержать ингредиентов из ГМО.

В Индии органические корма для животных должны происходить из того же хозяйства или быть произведены в сотрудничестве с другими органическими хозяйствами в регионе. Там, где это оказывается невозможным, NPOP устанавливает максимальные процентные доли для кормов, которые могут быть получены из обычных хозяйств по каждой категории животных. Компетентный орган по сертификации может, тем не менее, предоставить ограниченные по времени отступления от этих процентных долей в случаях: непредвиденных серьезных природных или техногенных событий, экстремальных климатических условий, для районов, где органическое сельское хозяйство находится на ранней стадии развития. В Японии разрешено применение не более 30 процентов кормов, полученных из переходных хозяйств, однако может быть разрешено применение до 50 процентов (в сухом весе) среднесуточного потребления неорганических кормов, когда органическое сырье трудно получить из-за стихийных бедствий или приостановки импорта. В Тунисе, количество кормов для использования в кормах для животных, выращенных в хозяйствах при незавершенном переходе к органической системе производства, зависит от того, получены ли корма из того же хозяйства (60 процентов) или из других органических хозяйств/

компаний (30 процентов). В случаях, когда производители могут продемонстрировать органу по сертификации невозможность соблюдения вышеупомянутых требований, ими могут использоваться обычные корма в течение ограниченного периода и в пределах, установленных для каждой категории животных. В Австралии в случаях подтвержденной нехватки органических кормов можно использовать пять процентов неорганических кормов (Национальный стандарт, 3.14.4).

В Соединенных Штатах в списке разрешенных веществ указаны синтетические и несинтетические вещества, допускаемые к использованию в качестве кормовых добавок и питательных веществ в органическом животноводстве при условии, что они вносятся в количестве, необходимом для адекватного питания и поддержания здоровья различных видов. На Филиппинах доля обычных кормов, допустимая в случае нехватки органических кормов, устанавливается на несколько последовательных лет (40 процентов в течение первого года, 20 процентов в течение второго года и 10 процентов в течение третьего) (PNSSOA, часть 3, п. 4.4.1.)

Национальное законодательство по органическому земледелию и производству также предусматривает основные **условия к помещениям и площади свободного выгула**, позволяющие достаточное свободное передвижение, защиту от чрезмерного солнечного света, перепадов температуры, ветра, а также наличие легкого доступа к пастбищам для выпаса скота, водопоя и выгулу на открытом воздухе. В Аргентине и Канаде эти общие положения получили дальнейшее развитие посредством включения более конкретных требований для различных видов животных. В Европейском союзе просто включено требование о том, что помещения должны отвечать потребностям развития, физиологическим и поведенческим потребностям животных и обеспечивать постоянный доступ к выгулу на открытом воздухе и пастбищу. В Японии и Южной Африке определены конкретные требования в отношении площади помещений и открытых участков, необходимых для содержания различных видов животных.

В Хорватии законодательство предусматривает, что количество животных в хозяйстве не должно вызывать загрязнения окружающей среды, и что площадь помещений должна быть достаточной, чтобы животные могли свободно стоять, лежать, поворачиваться и принимать другие естественные позы (Постановление об органическом производстве животноводческой продукции, статьи 4 и 31). В Турции нормативное законодательство требует своевременного удаления фекалий, мочи и остатков кормов, чтобы свести к минимуму запах и не привлекать насекомых или грызунов (Постановление Министерства сельского хозяйства, статья 18 (j)).

Что касается **охраны здоровья животных**, в Методических указаниях Codex Alimentarius (Приложение 1, В.20) подчеркивается профилактика болезней посредством передовых методов в животноводстве. Ветеринарные лекарственные средства должны применяться только при отсутствии альтернативного лечения или метода лечения определенной болезни. Обычно национальное законодательство основывается на списке профилактических мер, определенных Кодексом (Приложение 1, В.20). Например, в Европейском союзе меры по профилактике заболеваний включают адекватный отбор видов и пород животных; применение соответствующих технологий животноводства; использование высококачественных органических кормов и обеспечение условий для физических упражнений, обеспечение надлежащих помещений, плотности размещения и санитарно-гигиенических условий. В Швейцарии и Турции требования в области обеспечения здоровья животных включают в себя использование органических кормов хорошего качества и обеспечение регулярных физических упражнений с целью поддержки естественной иммунологической защиты животного.

Национальное законодательство также определяет условия, при которых могут применяться лекарственные препараты и вакцины, когда профилактические меры окажутся недостаточными для профилактики болезней животных. В Соединенных Штатах производители могут применять синтетические лекарства,

разрешенные утвержденным перечнем. В Европейском союзе фитотерапевтические и гомеопатические препараты следует предпочитать обычным химически синтезированным ветеринарным препаратам или антибиотикам. Отступая от Методических указаний Codex Alimentarius (Приложение 1, В.22 (с)), Регламент ЕС не содержит явного требования, чтобы такие препараты применялись под ответственность ветеринара и с соблюдением периодов ожидания (т.е. не определен период после вакцинации, в течение которого животное не может быть забито или продукты, такие как молоко и яйца, не могут быть проданы/вывезены). В отличие от этого, в Индии и Южной Африке обычные ветеринарные препараты или антибиотики могут назначаться только под ответственность ветеринара, а периоды ожидания должны быть в два раза больше, чем это установлено законом, но в любом случае не менее 48 часов. В отличие от Методических указаний Codex Alimentarius (п. 1.5), в Индии и Южной Африке лечебные препараты могут включать в себя ГМО и их производные или продукты. В Индии природные лекарственные препараты и методы, включая гомеопатические и аюрведические продукты, как правило, следует предпочитать обычным ветеринарным препаратам. В Тунисе использование микроэлементных, фитотерапевтических (за исключением антибиотиков) и гомеопатических препаратов разрешается без ограничений, в отличие от Методических указаний Codex Alimentarius (приложение 1, В.22 (б)).

Национальное законодательство может также предусматривать определенные ограничения после лечения животных. В Швейцарии продукты животного происхождения, полученные от животных, которые были подвергнуты лечению обычными ветеринарными препаратами или антибиотиками более двух или максимум трех раз в год, не могут быть проданы как органические, такие животные нуждаются в соблюдении периода конверсии в соответствии со статьей 16 f, пунктом 2 (Постановление Федерального совета Швейцарии от 22 сентября 1997, ст. 16). В Австралии животные, получавшие обычные препараты, не могут быть проданы как органические (хотя их продукты или потомство

могут быть реализованы как органические после периода конверсии). Если применяются какие-либо обычные препараты, содержащие ГМО или вещества-производные ГМО, ни животное, ни продукты, полученные из них, не могут восстановить свой органический статус. Все животные, обработанные/пролеченные веществами, не включенными в Национальный стандарт, должны быть выявлены и помещены в карантин (Национальный стандарт, 3.15.6-3.15.8). На Филиппинах учетные записи о больных животных, пролеченных обычными методами, должны храниться с четкой идентификацией животных. Все случаи лечения синтетическими препаратами необходимо документировать надлежащим образом. На основе таких записей программа сертификации должна установить необходимость для рассматриваемого хозяйства сведения к минимуму использования обычных лекарственных средств (PNSSOA, часть 3, пункт. 4.6.7). Аналогичным образом в Хорватии документация о лечении должна оформляться каждый раз, когда животное получает лечение, включая информацию о методах лечения, назначенных лекарственных препаратах и т.д. (ст. 63, Указ об органическом производстве животноводческой продукции, 2002 год).

Исходя из Методических указаний Codex Alimentarius (приложение 1, В.20), Канадский органический стандарт также включает введение вакцин в список профилактических мер (раздел 6.7.1). Если эти меры окажутся недостаточными для предотвращения болезни или травмы, фитотерапевтические, гомеопатические и аналогичные продукты должны быть предпочтительнее обычных ветеринарных препаратов или антибиотиков. Последние могут применяться только тогда, когда это прямо разрешено утвержденным в Канаде перечнем, и под ветеринарным надзором, как это предусмотрено в Методических указаниях Codex Alimentarius (приложение 1 В.22). Использование иммунологических ветеринарных лекарственных средств, в том числе вакцинаций, также допускается в странах Европейского союза. В Индии вакцинация органических животных, как правило, допускается, если это требуется национальным законодательством. Аккредитованный орган по сертификации может допустить вакцинацию также в отношении конкретного заболевания и в

конкретном регионе. Однако генетически модифицированные вакцины запрещены при любых обстоятельствах. В Тунисе вакцинация животных допускается в случаях, предусмотренных законом, а также в тех хозяйствах, которые находятся в районе, где существование данного заболевания было официально подтверждено.

В Канаде, в соответствии с Методическими указаниями Codex Alimentarius (Приложение 1, В.23-24), гормональное лечение, как правило, разрешается только в терапевтических целях и под ветеринарным наблюдением, в то время как синтетические соединения, используемые для целей стимулирования или замедления роста/производства, строго запрещены.

Что касается благополучия животных во время **содержания, перевозки и убоя животных, выращенных в условиях органического производства**, Аргентина и Канада следуют Методическим указаниям кодекса, вводя прямой запрет на использование техники переноса эмбрионов, нанесение увечий животным (в том числе на физическую кастрацию и удаление рогов). В Аргентине, хотя, как правило, предпочитают воспроизведение при помощи естественных методов, разрешается искусственное осеменение (как и в Южной Африке, Турции и Швейцарии). В Австралии искусственное осеменение не рекомендуется (Национальный стандарт, 3,13 (II)).

Европейский союз также однозначно запрещает клонирование. В Канаде, в соответствии с кодексом, однозначно запрещаются следующие методы: методы разведения с использованием генной инженерии или связанные с ней технологии, применение электрической стимуляции и обычных транквилизаторов во время транспортировки и убоя. Отступая от Методических указаний Codex Alimentarius, аргентинские меры явно не запрещают использование электрической стимуляции во время транспортировки животных, а также не устанавливают конкретных условий транспортировки животных, позволяющих избежать стресса, травмы и страдания. В отличие от Аргентины, в Канаде это требуется.

В целом, правила Европейского союза освещают вопросы, связанные с благополучием животных. Любое страдание, в том числе нанесение увечий животным, должны быть сведены к минимуму в течение всего срока жизни животного, в том числе во время забоя. Хирургические операции (в том числе купирование хвостов, обрезка зубов и клювов, кастрация, установка ушных бирок и удаление рогов) должны производиться только в случае крайней необходимости для улучшения здоровья, благополучия и гигиены животных в самом раннем, по возможности, возрасте, чтобы свести к минимуму боль, стресс и страдания. На Филиппинах нанесение увечий животным не допускается. Тем не менее, сертифицирующий орган может разрешать исключения в тех случаях, где это улучшит благополучие, здоровье и гигиену животных, или по соображениям безопасности (удаление хвоста у ягнят, обрезка клювов, удаление рогов, продевание носового кольца, обрезка зубов, татуировка) (PNSSOA, часть 3, пункт. 4.3.1). В Хорватии обрезание хвостов, обрезка зубов, клювов и удаление рогов не должны принимать систематический характер в хозяйстве (ст.19, Указ об органическом производстве животноводческой продукции). Пастьба на привязи или с путами на ногах может быть разрешена инспектирующим органом (ст. 22-23). В Швейцарии такие операции, как присоединение эластичных резинок к хвостам овец, обрезание хвостов, обрезка зубов, клювов, удаление рогов, использование носовых колец не допускаются, за исключением частных случаев в целях улучшения здоровья и благополучия животных. Физическая кастрация разрешена в целях поддержания качества продукции (Постановление Федерального совета Швейцарии от 22 сентября 1997 года, ст. 16 (е)). Восточно-Африканские стандарты органической сельскохозяйственной продукции указывают, что пастьба на привязи или с путами на ногах не должны влиять на благополучие животного (ст. 6.3.6).

В Европейском союзе продолжительность транспортировки животных, выращенных на основе органических стандартов, должна быть сведена к минимуму. Более четко в Индии и Тунисе предусмотрено, что условия обращения во время транспортировки и убоя должны быть спокойными и щадящими, сводящими к

минимуму стресс и страдания животных. Таким же образом в Канаде органические животные должны содержаться с заботой и соблюдением установленных норм. При этом их стресс и страдания должны быть сведены к минимуму во время транспортировки, в том числе путем сокращения ее продолжительности. На Филиппинах правила перевозки животных охватывают физическое состояние животного, стресс, сцепление ног на полу, смешивание животных и индивидуальные потребности животных (PNSSOA, часть 3, пункт 4.7.3.). Установлено также конкретное требование назначать одного человека, ответственного за благополучие животных (часть 3, пункт 4.7.1). Транспортировка на колесном транспорте не должна превышать 8 часов (п. 4.7.6), и никакие химически синтезированные транквилизаторы или стимуляторы не должны применяться до или во время транспортировки (п. 4.7.4). В Турции транспортировка должна осуществляться в течение короткого срока способом, ограничивающим стресс животных. Погрузка и разгрузка должны производиться без использования какого-либо типа оборудования для принуждения животных (Постановление Министерства сельского хозяйства, ст. 19 (а)).

Что касается **забоя**, в Турции законодательство предусматривает, что, по возможности, для органических животных и животных, выращенных обычным способом, должны использоваться отдельные бойни (Постановление Министерства сельского хозяйства, ст. 19 (б)). В Аргентине убой животных, выращенных в соответствии с органическими стандартами, осуществляется только на бойнях, утвержденных SENASA. Партии органических животных должны быть четко идентифицированы и отделены от обычных (Положение, прилагаемое к Указу № 206/2001, ст. 20). В Тунисе минимальный возраст для забоя животных устанавливается в нормативных актах.

Не во всех стран законодательство включает животноводство в свою сферу регулирования. В большинстве случаев такого включения законодательство отражает традиции европейского и североамериканского животноводства и структуру индустрии.

В традициях животноводства разных стран есть более широкие различия, чем в растениеводстве. Разработчикам законодательства необходимо тщательно изучить традиции своего местного животноводства и традиции убоя, а также структуру индустрии, прежде чем устанавливать правила. Восточно-Африканские стандарты решают вопрос пастбы на привязи и в путах, однако вопросы использования общих пастбищных земель и пастбищных систем еще не полностью урегулированы.

3.4.4 Обращение и переработка

В данном разделе в целом рассмотрены следующие вопросы:

- состав ингредиентов;
- методы переработки, в том числе разрешенные средства и очистка;
- борьба с вредителями и болезнями;
- упаковка;
- поддержание органической целостности;
- специализированное производство, например, текстиль.

Согласно Методическим указаниям Codex Alimentarius (приложение 1, С.82, 88), национальное законодательство, как правило, требует, чтобы **органическая целостность** продукции поддерживалась на всех стадиях использования, хранения и операций переработки в целях предотвращения смешения с продуктами обычного сельского хозяйства. Национальные законы также обычно запрещают использование **ионизирующего излучения** при переработке органических продуктов питания, а также какое-либо смешение органического продукта с запрещенными веществами. В Канаде эти общие положения уточняются требованием о том, что органическое качество продукта должно поддерживаться с помощью методов переработки и дальнейшего обращения с ним, соответствующих конкретным ингредиентам, ограничивая степень очистки и сводя к минимуму использование технологических пищевых добавок и веществ. В Южной Африке также есть требование о необходимости избегать

воздействия запрещенных и загрязняющих веществ на протяжении всего процесса производства.

Некоторые страны также включают в свои нормативные акты **вопросы борьбы с вредителями на стадии переработки**. В таких случаях, как правило, национальное законодательство (Канады и Индии, например) требует, чтобы борьбу с вредителями и болезнями вели с помощью следующих мер в порядке перечисления: (1) профилактических методов борьбы (например, удаление мест обитания и пищи вредителей); (2) если вышеперечисленные меры окажутся недостаточными, то посредством применения механических и физических методов, приманок и репеллентов, включенных в национальные перечни; (3) если вышеуказанные меры окажутся недостаточными, для борьбы с вредителями применяются вещества, разрешенные в соответствии с национальными перечнями. Что касается последней меры, в Соединенных Штатах синтетические вещества, не включенные в утвержденный перечень, могут использоваться при условии достижения соглашения об условиях их применения между операторами и органами по сертификации. В Южной Африке четвертой альтернативой является использование веществ, используемых в ловушках (за исключением прямо запрещенных). В Канаде применение несанкционированных пестицидов для послеуборочной и карантинной обработки органических продуктов, как правило, приводит к потере статуса «органический». Закон также определяет условия, при которых в соответствии с федеральной или областной экстренной программой борьбы с вредителями или болезнями запрещенные вещества, не влияющие на органическое состояние продукта, могут использоваться в целях обработки (Канадский органический стандарт, раздел. 8 (2), 9). В Индии запрещено применение устойчивых или канцерогенных пестицидов и дезинфицирующих средств. Орган по сертификации устанавливает, какие продукты могут применяться для обеззараживания, очистки или дезинфекции объектов, порядок складирования, порядок обращения, переработки и хранения (NPOP, с. 3.4.2). В Японии законодательство определяет физические и биологические методы

в качестве первоочередного выбора для борьбы с вредителями и болезнями. Если эти методы оказываются недостаточными, то могут быть применены внесенные в список химические вещества при условии предотвращения их попадания в органические продукты и ингредиенты.

Что касается **упаковки, хранения и транспортировки**, Канадский органический стандарт обычно требует физического отделения органических продуктов от обычных, чтобы предотвратить их смешение с неорганическими продуктами или загрязнение запрещенными веществами. В частности, места хранения и транспортировочные контейнеры должны быть очищены с помощью разрешенных веществ, а транспортное оборудование должно быть свободно от неорганических и других остатков, а также от беспозвоночных и позвоночных вредителей.

В Аргентине законодательство требует, чтобы упаковочные материалы были биоразлагаемыми и не оказывали негативного воздействия на окружающую среду. Запрещено повторное применение упаковочных материалов, использованных ранее для упаковки обычных продуктов. Кроме того, вторичное законодательство содержит список разрешенных продуктов для очистки и дезинфекции помещений, в которых органические продукты хранятся и перерабатываются. Так же и в Индии - NPOP отдает предпочтение использованию экологически чистых материалов для упаковки органических продуктов. Кроме того, упаковочные материалы не должны влиять ни на органическую целостность и качество продукта, ни оставлять на продукте вещества в количествах, которые могут быть вредными для здоровья человека (NPOP, раздел 3.4.5). В Соединенных Штатах законодательство запрещает использование упаковочных материалов, контейнеров для хранения и бункеров, содержащих синтетические фунгициды, консерванты или фумиганты, а также использование или повторное использование любых мешков или контейнеров, которые ранее были в контакте с веществами, угрожающими органической целостности продукта. В Хорватии запрещается использование ПВХ. Упаковка должна

быть из безвредных для окружающей среды материалов, которые могут быть вторично переработаны. Использование алюминия допускается при условии разрешения на это проверяющего органа (Указ об органической промышленной переработке, ст. 16).

В Индии и Южной Африке в предлагаемом для принятия законодательстве также указаны необходимые условия хранения, такие как контролируемая атмосфера, охлаждение, заморозка, сушка и регулирование влажности. В Южной Африке также введен список веществ, используемых для очистки, дезинфекции и санитарной обработки, разрешенных к использованию в помещениях для органических продуктов, а также предусмотрены меры предосторожности, которые должны быть приняты для защиты органических продуктов от загрязнения посторонними веществами. На Филиппинах в соответствии с Методическими указаниями Codex Alimentarius (Приложение 1, C.91), для очистки и дезинфекции хранилищ следует использовать меры и продукты, не наносящие вреда окружающей среде (PNSSOA, 4.2.2). Кроме того, некоторые особые условия разрешаются для хранения: хранение при комнатной температуре; охлаждение или замораживание в рефрижераторных контейнерах, оснащенных устройствами для измерения температуры; чистый лед, изготовленный из воды, соответствующей стандартам ВОЗ для питьевой воды; контролируемая атмосферная среда (с такими газами, как двуокись углерода или кислородно-азотными газами) (4.2.3). Разрешаются только натуральные ускорители созревания (4.2.4). В Хорватии законодательство гласит, что складские помещения должны быть защищены от прямых солнечных лучей, должны быть сухими и, по возможности, прохладными, с рекомендуемым уровнем влажности 60 процентов при температуре 19°С (Постановление по органическому растениеводству и производству растительных продуктов, ст. 76 -77).

Что касается транспортировки, правовые положения обычно указывают, как предотвратить загрязнение в результате смешивания органических и неорганических продуктов. Например, в Хорватии органические продукты должны транспортироваться

отдельно от других продуктов; если они перевозятся вместе с другими продуктами, они должны быть четко обозначены (Закон об органическом производстве сельскохозяйственной продукции и продуктов питания, ст. 20). В Швейцарии растительные продукты должны перевозиться другими компаниями в закрытой упаковке и с биркой, содержащей название и адреса лиц, ответственных за органическое производство и маркировку продукции (Постановление Совета, Приложение 1, часть A.1.5). Когда корма передаются в другой цех производства, переработки или хранения, оператор должен убедиться, что контейнеры, используемые для перевозки, были очищены, сертифицированы. Количество продукции проверяется до и после каждой перевозки (Постановление Совета, приложение 1, D 0,5). В Австралии транспортные средства должны быть специально предназначены для перевозки органических животных или быть очищены перед загрузкой органических животных (Национальный стандарт, 3.18.1).

Что касается **методов переработки**, как правило, законодательство требует, чтобы органические переработчики использовали механические, физические и биологические методы, а не химические. В дополнение к этому, проект закона, внесенный в Южной Африке, также позволяет копчение, экстракцию (с учетом определенных ограничений); осадки, фильтрацию (если только она не содержит асбеста или других веществ, отрицательно влияющих на органическую целостность продукта), дистилляцию, и применение микроволновой технологии. В Канаде введены требования, направленные на сведение к минимуму использование несельскохозяйственных ингредиентов, пищевых добавок и технологических добавок, разрешенных для использования. Пищевые добавки и технологические добавки должны быть только органического происхождения и использоваться для поддержания питательной ценности, качества пищевых продуктов и стабильности, а также состава и внешнего вида продукта при условии, что они не вводят потребителя в заблуждение относительно природы продукта. В Европейском союзе законодательство прямо запрещает использование веществ и методов переработки, восстанавливающих свойства, потерянные

при переработке органических продуктов питания и не допускает исправления негативных результатов халатного выполнения этого процесса.

3.4.5 Разрешенные агрохимические средства

Наряду с правилами производства, закон об органический сельском хозяйстве должен включать в себя **список разрешенных средств** для органического производства. Соответственно, органические операторы должны будут ограничить использование средств только теми, которые включены в утвержденный список. Списки обычно включают удобрения и улучшители почвенного покрова, продукты для борьбы с вредителями и заболеваниями растений, питательные элементы, сырьевые материалы, кормовые добавки и технологические добавки в системе животноводства, а также продукты для очистки и дезинфекции зданий и сооружений. Списки могут также различать средства для растениеводства (удобрения, пестициды, феромоны и т.д.), для ветеринарного производства (ветеринарные препараты, кормовые вещества, пестициды и т.д.) и для переработки продуктов (добавки, усилители и т.д.). Эти списки должны толковаться ограничительно, в свете общего принципа ограниченного применения агрохимических средств в органическом производстве.

Страны могут принять решение о введении списка разрешенных активных веществ или списка специально разработанных продуктов, используемых для органического производства и переработки. Преимущество введения первого списка, предусмотренного, например, Методическими указаниями Codex Alimentarius, в том, что оно проще для разработчиков закона. Второй вариант позволяет органу власти учитывать все вещества, включенные в специально созданный продукт, а не только активные вещества. Второй вариант имеет также преимущество, заключающееся в том, что он более понятен, поскольку в противном случае каждому отдельному пользователю пришлось бы изучать состав каждого специально созданного продукта, чтобы выяснить, какие разрешенные активные вещества в нем содержатся.

Национальные правовые положения, касающиеся списков, весьма разнообразны. Регламент Европейского союза 889/2008 включает в себя списки разрешенных продуктов и веществ с указанием концентрации, описания и условий использования. Эти вещества могут применяться только с разрешения компетентных властей, если они необходимы для их целевого применения при условии соблюдения принципов и целей органического сельского хозяйства. В предлагаемом законодательстве Южной Африки разрешенные ингредиенты несельскохозяйственного происхождения, используемые в переработке органических продуктов питания, и технологические добавки могут использоваться с соблюдением двух совокупных условий: если они незаменимы для обеспечения безопасности органических продуктов питания или имеют важное значение для приготовления или сохранения таких продуктов питания либо их применение обязательно по закону.

В Соединенных Штатах, напротив, применяются как списки разрешенных, так и списки запрещенных веществ. Так, отличаясь от национальных законодательств других стран, списки США структурированы на основании природы вещества (синтетической или несинтетической), а не цели его применения. Законодательство включает в себя не исчерпывающий перечень механических и биологических методов, которые могут применяться для замедления порчи или для иного способа подготовки продукта для рынка. Кроме того, список определяет несельскохозяйственные вещества и неорганически произведенные сельскохозяйственные вещества, разрешенные к применению при переработке органических продуктов питания, если они недоступны в органической форме. Наконец, запрещается применение летучих синтетических растворителей или других средств синтетической переработки, не включенных в список.

В Австралии использование добавок и технологических вспомогательных средств разрешается, но только там, где есть доказанная технологическая необходимость, где они необходимы для обеспечения безопасности, подготовки или

сохранения продукта, где они сводят к минимуму физические или механические воздействия на продукт, или где закон содружества, штата или территории требуют их применения (Национальный стандарт, 4.5.2). Восточно-Африканский стандарт по органическим продуктам предусматривает, что синтетически произведенные минералы, витамины, аминокислоты и другие соединения азота могут применяться для целей фортификации (обогащения) продуктов питания только тогда, когда это требуется законодательством или когда доказан их дефицит в рационе питания.

Национальное законодательство должно включать четкую процедуру по внесению изменений и обновлению списка, а также по объявлению необходимости использования конкретных продуктов в случае чрезвычайной ситуации или их отсутствия на рынке. Методические указания Codex Alimentarius предлагают список разрешенных веществ, который может быть пересмотрен при определенных обстоятельствах. Согласно НОП Соединенных Штатов, вещества могут быть удалены или не включены в список на основе отдельных обращений граждан в Национальный совет по органическим стандартам, который после оценки дает рекомендацию министру сельского хозяйства, ответственному за принятие окончательного решения.

При формулировании общих правил органического сельского хозяйства по рассматриваемому вопросу, особое внимание должно быть уделено законодательству о вносимых средствах, используемых в растениеводстве (о семенах, удобрениях и т.д.), кормах для животных и ветеринарных препаратах и пищевых добавках или технологических добавках для переработки. Национальное законодательство по агротехническим средствам обычно устанавливает системы разрешения, регистрации, выпуска и маркетинга, которые могут оказать влияние на закон об органическом сельском хозяйстве. Во избежание возможных конфликтов норм, разработчики могут оговорить, что органические вносимые средства должны соответствовать общим положениям сельскохозяйственного законодательства

об агротехнических средствах. В связи с этим важно будет определить, к какой категории агротехнических средств будут отнесены разрешенные в органическом производстве средства. Многие материалы, получаемые из растений, на рынке называются «удобрениями», «усилителями роста», «био-пестицидами» и т.д., хотя они не вполне относятся к этим категориям. Неправильная классификация (например, определение в списке в качестве пестицида продукта, только усиливающего рост растений) может привести к запрету материалов, хотя и являющихся приемлемыми в органическом сельском хозяйстве, только потому, что их зарегистрированное целевое использование отличается от первоначальной цели создания. Кроме того, правила сельскохозяйственного и пищевого производства являются весьма актуальными для разработки специальных стандартов производства продуктов растениеводства, животноводства и пищевой промышленности. Должны быть разработаны правила и исключения в отношении семян с учетом общей системы, регулирующей рынок семян, чтобы избежать потенциального конфликта. Наконец, правильное понимание действующего законодательства, относящегося к производству продуктов растениеводства, животноводства и продуктов питания, будет полезно в разработке правил по реализации законодательства по органическому сельскому хозяйству. Страны могут определить, привлекать ли сторонних консультантов или децентрализованные подразделения по животноводству и растениеводству для проведения мониторинга соответствия сертифицирующих органов и органических операторов.

3.4.6 Запрещенные методы и исключения

Законодательство по органическому земледелию и производству обычно включает в себя список запрещенных методов, таких как использование ионизирующего излучения или генетически модифицированных материалов. Большинство законодательных актов - запрещают или строго ограничивают ионизирующее излучение (правила Европейского союза (Регламент 834/-007, ст.10), Методические указания Codex Alimentarius (раздел

С.82), и Базовые стандарты ИФОАМ (6.3.3)). В Тунисе, наоборот, общего запрета на использование ионизирующего излучения для обработки органических продуктов нет.

«Генетически модифицированные организмы» (ГМО), которые, как считается, противоречат основополагающим принципам органического сельского хозяйства, также запрещены при выращивании, производстве или переработке органических продуктов (Методические указания Codex Alimentarius, раздел 1; Аргентина: Указ 206/2001, статья 10, Закон об органическом земледелии и производстве Хорватии (ст. 15.1)). Формулировка ИФОАМ менее строга, предусматривая, что «генетически модифицированные организмы и их производные должны быть исключены из переработки и обработки продуктов органического сельского хозяйства в максимально возможной степени». В Регламент Европейского союза 834/2007 (ст. 9 (1)) включен общий запрет на использование ГМО и продуктов, полученных из ГМО, которые считаются «несовместимыми с концепцией органической продукции и восприятием потребителей органических продуктов».

Наконец, большинство международных стандартов и национальных законодательств содержат положения, разрешающие определенные **исключения** из правил органического производства. Методические указания Codex Alimentarius признают возможность установления исключений, связанных с доступом на пастбища для животных (приложение 1, Б.3), использованием химических веществ в кормах (приложение 1, В.18) или использованием определенных веществ в качестве пищевых добавок (раздел 3.5.1). Регламент ЕС 834/2007 содержит положение об исключениях, которые могут быть основаны на: (i) климатических, географических или структурных условиях; (ii) необходимости обеспечения доступности семян, кормов или других необходимых ресурсов; (iii) для решения конкретных проблем или решения временных и исключительных ситуаций, которые могут помешать органическому производству.

В целом, правила относительно исключений должны тщательно разрабатываться с целью сохранения органического качества и целостности продукта. Законодательство должно четко заявить, что исключения должны применяться в ограниченных случаях и, если возможно, только на определенный период времени. В противном случае операторы смогут обходить правила ведения органического сельского хозяйства и органического производства товаров, используя методы обычного сельского хозяйства. Национальные законодатели должны быть особенно осторожны при разработке исключений также потому, что иностранные партнеры могут заявить, что органическое качество и целостность продуктов скомпрометированы нечеткими правовыми нормами или возможностью чрезмерно широкого толкования правил.

3.5 Подтверждение соответствия

В дополнение к требованиям по органическому производству, переработке и обращению, законодательство должно регулировать соблюдение установленных требований органами, подтверждающими соответствие, и сертифицирующими органами.

Органические принципы Codex Alimentarius определяют **сертификацию** как «процедуру, посредством которой официальные органы по сертификации или официально признанные органы по сертификации представляют письменные или иные эквивалентные гарантии того, что продукты или системы контроля за продукцией соответствуют определенным установленным требованиям» (CAC / GL 20-1995). Подтверждение соответствия в органическом сельском хозяйстве, как правило, осуществляется посредством сертификации профессиональной частной организацией, которая подтверждает заявление оператора об органической природе продукции, тем самым гарантируя потребителям целостность продукта на всех этапах производственной цепочки.

Термин «**аккредитация**» традиционно означает выбор юридических или физических лиц в качестве официально

уполномоченных лиц на осуществление определенных функций или предоставление услуг, подтвердивших свою компетенцию в соответствии со стандартами качества, установленными органом, ответственным за выдачу аккредитации. Это контекст, в котором «аккредитация» используется в законодательстве США (например, в НОП). Однако, в отличие от согласованных на международном уровне стандартов, использование этого термина постепенно эволюционировало и стало обозначать признание компетентности организаций по предоставлению услуг сертификации, тестирования, инспектирования и калибровки. Такое использование термина «аккредитация» обычно относится к национальным и признанным международным агентствам (как правило, к одному национальному агентству), которому государство делегировало свои полномочия по осуществлению аккредитации. В последнее время значение термина «аккредитация» эволюционировало далее и теперь часто отражает международные стандарты, такие как ИСО. В результате, термин «аккредитация» может иметь несколько значений, которые не совпадают в разных странах. Это особенно очевидно в тех странах, в которых министерства, занимающиеся торговлей, уполномочены также осуществлять аккредитацию (используя термин «аккредитация» для обозначения органа, способного обеспечить сертификацию), в то время как национальное законодательство по сельскому хозяйству использует термин «аккредитация» в его традиционном смысле, обозначая наделение различными функциями профессионалов или других юридических лиц. Во избежание такой путаницы, некоторые страны используют другие термины, как, например, «орган, дающий официальные разрешения» органам по сертификации для осуществления их деятельности.

Подтверждение достоверности систем соответствия требует надзора за процессом сертификации и/или других систем проверки соответствия, предусмотренных законодательством. Это может быть достигнуто путем введения требования о прохождении процесса подтверждения или регистрации, включив аккредитацию в качестве необходимого элемента такого

процесса. Должны быть установлены процедуры и критерии для подтверждения или регистрации государственных или частных органов в качестве компетентных для выполнения органической инспекции и сертификации, в том числе групповых систем проверки соответствия, таких как ССГ. Национальное законодательство должно рассмотреть основные элементы процедуры подтверждения /регистрации, определяя условия взаимоотношений между компетентным органом и органом по сертификации или группами ССГ. Основные требования должны быть определены в законе и уже подробно изложены в подзаконных актах, включая: обязанности по отчетности, обмен информацией, сохранение конфиденциальной информации, определение процедуры проведения подтверждения и меры по устранению случаев несоблюдения.

В этом разделе будут представлены варианты правовых норм, относящихся к следующему:

- институциональные аспекты аккредитации и сертификации;
- порядок и критерии аккредитации, обязанности аккредитованных лиц, минимальные требования к программам инспектирования и сертификации;
- порядок получения сертификации;
- обязательства сертифицированных производителей и перечень мер и порядок их принятия в случаях несоблюдения правил.

Процедуры и критерии для других систем обеспечения соответствия, таких как ССГ, новые, и, следовательно, не включены в рамки данного исследования. Тем не менее, разработчикам рекомендуется следить за развитием событий в этой области.

Что касается **институциональных аспектов сертификации**, страны могут принять государственную программу сертификации, в соответствии с которой сертификация осуществляется либо в рамках новой или существующей государственной или частично

государственной контрольной системы, либо делегируется частным сертифицирующим организациям, осуществляющим регулируемую деятельность по аккредитации, регистрации и мониторингу, либо осуществляется путем сочетания указанных способов. В случае делегирования функции сертификации частным организациям, эти организации принимают на себя обязанность по обеспечению операторов необходимой информацией о методах достижения органического производства. Сертифицирующие органы утверждают операторов и осуществляют мониторинг их деятельности посредством проверок и инспекций в целях их последующей сертификации и признания их продуктов в качестве органических. Законодательство предусматривает механизмы, позволяющие правительствам осуществлять регулирование и надзор за сертифицирующими органами и устанавливать минимальные требования для их доступа на рынок сертификации.

Хотя конечная ответственность за проведение мониторинга возлагается на орган, назначенный для реализации закона и осуществления контроля над его исполнением, однако осуществление надзора и/или аккредитации сертифицирующих органов, контроль над их работой и обеспечение их соответствия национальному законодательству могут быть переданы существующему национальному органу по аккредитации. Государственный орган или аккредитационный орган могут также воспользоваться услугами профессиональных экспертных комиссий или консультантов для осуществления контроля или оценки их деятельности.

Во всех конкретных примерах из практики, проанализированных в части II, за исключением Канады, государственные органы остаются ответственными за проведение аккредитации и надзора за органами по сертификации. В Аргентине, как частные, так и государственные органы могут быть официально аккредитованы для проведения органической сертификации, но аккредитация и надзор за органами по сертификации поручены Национальной службе здоровья животных и качества сельскохозяйственной продукции, которая также устанавливает

процедуры и критерии для аккредитации. Кроме того, в Индии NSCOP выступает в качестве Национального органа по аккредитации, уполномоченного утверждать и осуществлять надзор за деятельностью частных агентств, отвечающих за инспекционные проверки и сертификацию органических хозяйств и производства. Однако фактические посещения с целью надзора и оценки осуществляются Службой по развитию экспорта сельскохозяйственной и переработанной пищевой продукции (APEDA).

В Соединенных Штатах министр сельского хозяйства при содействии Администратора службы сельскохозяйственного рынка несет ответственность за утверждение и надзор за органами по сертификации. В Хорватии процедура аккредитации проводится Министерством сельского и лесного хозяйства, которое назначает постоянную комиссию, отвечающую за процедуру аккредитации (Указ о системе оценки соответствия в органическом производстве, ст. 11).

В Австралии Export Control Orders (Сертификация органической продукции) поручает Австралийской карантинной и инспекционной службе (AQIS) проведение проверок уполномоченных органов по сертификации, чтобы обеспечить постоянное соблюдение требований национального стандарта и требований импортирующей страны. Сертифицирующие организации, утвержденные AQIS, таким образом, выполняют услуги по сертификации и услуги инспекционных проверок, в то время как сама AQIS проверяет профессиональную пригодность организаций по сертификации (Австралийская органическая промышленность: основная информация, 2004 год).

Швейцарская служба аккредитации является государственным органом в ведении Секретариата по экономике, аккредитующего органы по сертификации (Постановление об аккредитации и назначениях от 17 июня 1996 года, ст. 5). Служба действует на основе консультаций/советов аккредитационной комиссии, назначенной «Постановлением Федерального департамента

экономики по вопросам органического сельского хозяйства». Комиссия состоит из 11 членов, представляющих различные секторы (федеральные управления экономики, частный сектор, инспекционные и сертифицирующие органы, здравоохранение, страхование и т.д.). Аналогично в Тунисе, процесс органической сертификации осуществляется предприятиями, которые были аккредитованы министром сельского хозяйства после получения заключения национальной комиссии.

Однако в Канаде функция аккредитации и надзора за частными органами по сертификации была возложена на орган по аккредитации, являющийся частной стороной. Для официального признания в качестве органа по сертификации, заинтересованный в этом орган обязан заключить договор с Канадским агентством инспекции пищевых продуктов (CFIA), которое работает под надзором Министерства сельского хозяйства и агропродовольствия. CFIA делегирует выполнение некоторых своих задач органам по аккредитации, таких, как оценка, предоставление рекомендаций и мониторинг аккредитации органов по сертификации (Правила органической продукции, раздел 1).

В отношении **процедуры аккредитации** законодательство, как правило, включает информацию о содержании заявления, порядок его представления и необходимость внесения взноса за рассмотрение заявления. Правила должны предусмотреть требование о том, что сертифицирующие органы после получения аккредитации заключают договор с компетентным органом. Правила также должны определить продолжительность действия аккредитации. Не все проанализированные нами законы включают вопрос о возобновлении аккредитации, хотя этот вопрос также следует рассматривать в качестве важного элемента, существенно влияющего на повышение правовой определенности.

Что касается содержания **заявки на аккредитацию**, предоставление претендентом заявки должно демонстрировать соответствие установленным критериям для проведения

инспекционных проверок и сертификации. В Аргентине заявка должна включать информацию о надлежащей профессиональной компетентности (в том числе об официальной регистрации инспекторов в Национальном реестре специалистов-профессионалов); подтверждение полного выполнения предписанной программы по органической инспекции и сертификации; наличие действующего офиса в Аргентине; принятие мер по обеспечению независимости и непредвзятости при осуществлении их деятельности; определение санкций, принимаемых в случае несоблюдения операторами своих обязательств; ведение учета и отчетности. В Индии любое лицо, фирма, кооператив или общество, осуществляющие инспекционные проверки и сертификацию органических операторов, должны в течение одного года подать заявление в Службу по развитию экспорта сельскохозяйственной и переработанной пищевой продукции (APEDA), сопровождаемое подтверждением оплаты необходимого аккредитационного взноса и документальными доказательствами своего соответствия установленным критериям. В Тунисе заявление должно содержать обоснование следующих аспектов: независимость, беспристрастность и объективность заявителя по отношению к сертифицируемым им операторам; достаточный уровень профессиональной компетентности и финансовых ресурсов; соответствие требованиям по составу персонала и четкое распределение обязанностей, в частности, по административным, инспекционным функциям, по функциям тестирования и сертификации; принимаемые меры по инспектированию и предосторожности в отношении сертифицируемых операторов; наличие системы ведения реестра сертифицированных операторов. В Соединенных Штатах государственные и частные организации, как отечественные, так и зарубежные, могут подать заявку на аккредитацию Администратору посредством подачи заявки по официальной форме и документального подтверждения их соответствия установленным критериям аккредитации и уплаты аккредитационных взносов. В Канаде, в отличие от этого, закон уточняет, что знание заявителями принципов и практики органической сертификации проверяется CFIA.

Как отмечалось выше, законодательство должно также устанавливать **порядок оценки заявлений**. Это включает введение правил, которые должны соблюдаться самим компетентным органом или органами, которым делегирована функция аккредитации, при осуществлении оценки органов по сертификации. Для аккредитации сертификации частной организацией (третьей стороной) должны быть установлены критерии аккредитации. Международным справочником по этому вопросу является ИСО 17011. Разработчики могут делать ссылку на ИСО 17011 либо установить конкретные критерии. Законодательство Индии является полезным примером в этом отношении. Служба по развитию экспорта сельскохозяйственной и переработанной пищевой продукции (APEDA) осуществляет предварительный отбор поступивших заявок, по которым далее проводится более тщательная оценка Комитетом по оценке, включая осуществление выездов на места в офисы заявителей для подтверждения того, что программы сертификации отвечают установленным требованиям. Все выявленные результаты включаются в отчет об оценке и представляются в Национальный орган по аккредитации (НОА) для принятия окончательного решения.

Критерии сертификации могут быть указаны в национальном законодательстве по органическому производству в целях обеспечения правовой определенности в деятельности органов по сертификации. Эти критерии - основа для аккредитации и один из ключевых элементов в признании сертификации международными торговыми партнерами. Для достижения международного признания системы сертификации страны могут гармонизировать свои критерии с международными эталонами. В 2003 году под эгидой ФАО, ИФОАМ и Конференции ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД) была создана Международная целевая группа по гармонизации и эквивалентности в органическом сельском хозяйстве (МЦГ), с целью определения, наряду с другим, ряда основных международных требований для органов органической сертификации (IROCB), в качестве основы для признания эквивалентности. Существует также Руководство по ИСО/МЭК

65: 1996 года «Общие требования к органам, осуществляющим сертификацию продукции» (ИСО 65), которое устанавливает международно - признанную систему сертификации компаний.³⁶

Требования ИСО 65 охватывают такие вопросы, как:

- эффективность;
- объективность и беспристрастность деятельности органов (в том числе осуществление мер по предотвращению возможных конфликтов интересов);
- достаточную профессиональную компетентность и достаточное количество квалифицированного и опытного персонала;
- наличие финансовых ресурсов и эффективное финансовое управление;
- подотчетность и ответственность за все виды деятельности;
- конфиденциальность и доступ к информации, касающейся сертифицированных операторов;
- соответствующие системы управления организацией (включая внутренний аудит, инспекционные проверки и меры предосторожности, поддержка порядка подачи и рассмотрения апелляций и жалоб);
- соблюдение обязательств по ведению учета, отчетности и конфиденциальности.

Разработанный для сертификации промышленного производства и продукции ИСО 65 не в полной мере решает вопросы аудита производственных и технологических аспектов органического сельского хозяйства. Законодательство об органическом сельском хозяйстве, предусматривающее соответствие органов сертификации требованиям ИСО 65, обычно включает дополнительные критерии инспекционных проверок и сертификации органического производства, также известные как правила органической схемы, для усиления ИСО 65. IROCB являются обобщением соответствующих частей ИСО 65 и

36 Руководство ISO 65 в настоящее время пересматривается и станет стандартом ISO 17065, как ожидается, в июле 2012 года; для получения дополнительной информации см. часть I, глава 2, раздел 3.2 данной публикации.

ключевых элементов инспекционных проверок и сертификации органического хозяйства, содержащие более полные общие критерии органической сертификации. Для стран, где большинство производителей являются мелкими собственниками, рекомендуется включать критерии для групповой сертификации, не предусмотренной в ИСО 65.

Законодательством некоторых стран требуется официальная аккредитация органов по сертификации в соответствии с требованиями ИСО 65 (Европейский союз, Индия, Япония и Южная Африка). Однако это требуется законодательством не всех стран, как свидетельствуют системы Аргентины, Канады, Туниса и США. Законодательство стран, требующее аккредитацию в соответствии с ИСО 65, должно тогда предусматривать дополнительные, «усиливающие», правила для органического сектора. Национальные законодатели должны учитывать, что наличие национальной системы аккредитации является обязательным условием для аккредитации на соответствие ИСО 65. Включение требования в органическое законодательство о необходимости соответствия ИСО 65 увеличит расходы местных сертифицирующих организаций, которые, скорее всего, перенесут их на операторов. Повышение стоимости сертификации может препятствовать доступу к сертификации в развивающихся странах. В то же время, требование о соответствии ИСО 65 гарантирует доступ к экспортным рынкам (хотя это также зависит от признания национальной системы иностранными торговыми партнерами), без которого экспортерам придется продолжать пользоваться услугами зарубежных органов по сертификации. Разработчикам законодательства нужно будет также определить, что будет являться основой - соответствие внутренним национальным требованиям либо признанным эквивалентными требованиям - для признания зарубежных органов по сертификации, работающих как внутри страны, так и за ее пределами.

Разработчики законодательства должны также принимать во внимание общее национальное законодательство о сертификации, особенно в странах, где услуги по сертификации могут осуществляться компаниями, которые должны иметь регистрацию

юридического лица в соответствии с законодательством определенной страны.

В Индии дополнительное требование для аккредитации включает в себя создание механизмов, позволяющих участие заинтересованных сторон и обеспечение недискриминационного применения решений. На Филиппинах критерии аккредитации включают: право собственности или контроль над компанией-заявителем со стороны филиппинских граждан; отсутствие ведения производственной деятельности в органическом сельском хозяйстве в момент подачи заявки на аккредитацию и в течение всего срока деятельности органа по аккредитации в качестве органа по сертификации; отсутствие ведения производственной деятельности в органическом сельскохозяйственном производстве или связанных с ним услугах в течение одного года; завершение обучения в сфере сертификации органического хозяйства и производства; возможность назначать не менее одного инспектора на область; наличие достаточных финансовых ресурсов для проведения сертификации в рамках своих полномочий; чистая история финансовых сделок в предыдущей деятельности; способность проведения инспекционной работы в соответствии с утвержденным Операционным руководством по процедурам сертификации (Административный приказ № 13, § 3, 2003 год).

В Аргентине после успешного завершения процедуры заявители должны **зарегистрироваться** в Национальном реестре, после чего им выдается «свидетельство об аккредитации» организацией SENASA. В Канаде аккредитованному органу по сертификации присваивается «аккредитационный номер». Аналогичным образом в странах Европейского союза заявителю присваивается «кодовый номер». В Тунисе успешных кандидатов регистрируют в Списке («Список контролирующих организаций и органов по сертификации»), публикуемом в Официальной Газете Республики Тунис. В Соединенных Штатах аккредитованные органы по сертификации должны подписать «заявление о согласии», подготовленное Администратором, в котором они обязуются соблюдать установленные критерии и требования по

аккредитации. В Индии инспекционные органы и агентства по сертификации должны подписать «контракт по аккредитации» с APEDA (действующей от имени NAB), после чего заявителю выдается «сертификат аккредитации» и присваивается «аккредитационный номер» (которые не могут быть переданы или повторно присвоены).

Часто законодательство определяет, что аккредитованные лица должны подлежать постоянному надзору и аудиту, в том числе выездным инспекционным проверкам на местах (Соединенные Штаты, Европейский союз и Тунис). В Индии аккредитованные органы по сертификации могут подвергаться ежегодным надзорным оценкам и пересмотру полученных ранее оценок службой APEDA и Комитетом по оценке, которые отчитываются перед NAB в отношении соблюдения установленных критериев аккредитации и программы сертификации.

В отношении сроков аккредитации, в Японии, Индии и на Филиппинах аккредитация предоставляется на срок до трех лет с возможностью продления. Если срок не был продлен, аккредитация автоматически аннулируется по истечении указанного срока. В Аргентине аккредитация выдается на один год с возможностью продления при условии оплаты ежегодного регистрационного взноса. В Соединенных Штатах срок аккредитации не должен превышать пяти лет с возможностью продления в соответствии с установленной процедурой.

Органами по сертификации – могут быть юридические лица, являющиеся либо уже существующими государственными органами, либо вновь созданными государственными органами, либо частными организациями, либо лицами, сочетающими признаки первых трех перечисленных вариантов. Органы по сертификации получают разрешение от органов по аккредитации на основании выполнения вышеописанных требований. Получив аккредитацию, эти органы сертифицируют производителей и перерабатывающие предприятия, чтобы они имели возможность продавать свою продукцию как органическую.

Как правило, **обязанности органов по сертификации** включают:

- обеспечение полного выполнения предусмотренных программ контроля и сертификации;
- предоставление компетентным органам доступа к информации и офисным помещениям для целей аудита;
- обеспечение беспристрастности и конфиденциальности сертификационных операций;
- ведение учета;
- соблюдение приказов и распоряжений соответствующих уполномоченных органов;
- обеспечение соблюдения национальных стандартов органического производства в операциях, осуществляемых под их контролем;
- обеспечение конфиденциальности информации, полученной в ходе своей деятельности;
- представление ежегодной отчетности в соответствующие уполномоченные органы (в том числе по предоставлению перечня сертифицированных компаний);
- информирование соответствующих уполномоченных органов о любых отклонениях или нарушениях в применении законодательства по органическому сельскому хозяйству.

Кроме того, решения о сертификации должны приниматься лицом, отличным от тех, кто осуществляет рассмотрение документальных данных и проведение выездных инспекционных проверок, как предусмотрено Руководством ИСО/МЭК 65 (в Индии, Европейском союзе, Южной Африке, Японии и других странах).

Далее национальное законодательство охватывает минимальные требования и меры предосторожности для развивающихся программ инспектирования и сертификации органического производства. Законодательство в этом отношении может включать в себя как общие положения, так и более подробный порядок получения сертификации и проведения инспекционных проверок до и после сертификации. Что касается **порядка**

сертификации, ИСО 65 требует, чтобы органом по сертификации были утверждены порядок выдачи сертификатов и подробная программа инспекционных проверок. Инспекционные проверки, как правило, основываются на анализе рисков. Для стран, которые не предусматривают требования о соответствии ИСО 65, Методические указания Codex Alimentarius (приложение 3, гл. 9) предоставляют набор минимальных требований в отношении инспекционных проверок, которые должны быть соблюдены для выдачи сертификата. Соответственно, законодательством страны устанавливается, что полная инспекция проводится, по крайней мере, один раз в год. Во многих странах также предусмотрены дополнительные незапланированные проверки. В Канаде заинтересованные организации обязаны выслать заявку в аккредитованный орган по сертификации, содержащую, помимо прочего, отчет с подробным описанием методов и веществ, используемых в производстве сельскохозяйственной продукции, а также механизмов контроля, принятых для обеспечения соблюдения Канадского органического стандарта. После подтверждения соответствия требованиям заявителю выдается сертификат, действительный в течение одного года. Однако в Регламенте не указано, могут ли сертифицированные компании подавать заявление на продление. В Индии при органической сертификации компании выдается «Свидетельство о регистрации», в котором, наряду с прочим, указываются персональные данные, перечень сертифицируемых продуктов и срок действия (NPOP, раздел 4).

В Японии аккредитованные органы по сертификации должны оценить на основе выездных инспекционных проверок и полученного документального подтверждения, соблюдаются ли заявителями стандарты и технические критерии органического производства. Аккредитованные органы по сертификации должны информировать обо всех решениях признания органической сертификации Министерство сельского хозяйства, лесного хозяйства и рыболовства (МСХЛХР). Как и в Методических указаниях Codex Alimentarius (приложение 3, раздел 9), обязательной является только одна ежегодная полная инспекционная проверка сертифицированных операторов, за

исключением выявления МСХЛХР «особых обстоятельств». МСХЛХР вправе, если сочтет необходимым, запрашивать отчеты от сертифицированных компаний и проводить инспекционные проверки сертифицированных компаний на местах (статьи 20 (1) - (2), Закон №175).

На Филиппинах, согласно вебсайту Филиппинского Центра органической сертификации (ОССР)³⁷, порядок получения органической сертификации следующий:

1. Производители должны заполнить соответствующие бланки заявлений, собрать другую документацию и подать их в отдел сертификации ОССР, уплатив взнос за рассмотрение заявления.
2. Отдел сертификации назначает инспектора для проведения выездной инспекционной проверки на место производства/переработки заявителя. Соответствующий инспектор связывается с заявителем и назначает время и день посещения.
3. Инспектор готовит все необходимые материалы, оборудование и документы и проводит полевую инспекционную проверку на месте производства/переработки.
4. Инспектор представляет отчет в сертификационную комиссию через отдел сельского хозяйства или переработки. Сертифицирующие лица изучают полноту отчета.
5. Сертифицирующее лицо готовит краткое обобщение для сертификации, включая оценку и любые рекомендации для представления в сертификационную комиссию. Сертификационная комиссия определяет, соблюдены ли производителем действующие стандарты, и принимает решение о сертификации.
6. ОССР информирует заявителя о принятом решении. Если решение о сертификации положительное, заявителю предоставляется право маркировать продукт как

37 www.occp.phils.org.

органический, ему также разрешается использование печати ОССР после подписания соглашения с ОССР.

7. Если в сертификации будет отказано, апелляция в письменной форме может быть подана в комитет по апелляции. Исполнительный директор проверяет решение и сообщает сертификационной комиссии о подтверждении или отмене первоначального решения.

ОССР предусматривает проведение ежегодных инспекционных проверок. Кроме того, в выборочном порядке должны проводиться незапланированные (без предупреждения) и более тщательные инспекционные проверки. Такие проверки могут проводиться ОССР также в случае обвинений в нарушениях стандартов PNSSOA, официально представленных в ОССР (Сертификационный контракт, ОССР).

В Соединенных Штатах, помимо ежегодной полной инспекционной проверки, могут проводиться дополнительные (запланированные или незапланированные) инспекции по решению сертифицирующего агента или, если потребуется, Администратора. Инспектирование и испытание (тестирование) органических продуктов может также осуществляться Администратором или компетентным государственным должностным лицом, а не только органами по сертификации. При предоставлении органического сертификата, сертифицирующий агент должен выдать «сертификат органической операции» с указанием названия и адреса сертифицированной компании, даты вступления сертификации в силу и перечень сертифицируемых органических продуктов. Продление сертификации осуществляется в зависимости от соответствия обновленного плана системы органического производства национальным стандартам и оплаты ежегодного взноса за сертификацию. НОП также регулирует случаи отказа в предоставлении органической сертификации, наделяя заявителя правом на подачу апелляции и повторной заявки. Компании Европейского союза (за исключением оптовиков, работающих только с расфасованными пищевыми продуктами, и операторов, реализующих продукцию конечному потребителю)

должны подлежать «проверке соответствия», по меньшей мере, один раз в год (ст. 27 (3), Постановление 834/2007).

Что касается **инспекционных отчетов**, в Швейцарии по итогам каждой инспекционной проверки должен быть подготовлен отчет, и органы по сертификации должны вести список всех подконтрольных операторов ((Постановление федерального совета Швейцарии от 22 сентября 1997 года, ст. 30 (3)). В случае растениеводства, отчет должен включать: полное описание фермерского хозяйства; практические меры, принимаемые для обеспечения соблюдения правил; предоставление гарантии того, что несанкционированные средства не использовались, по меньшей мере, в течение трех лет (только для съедобных растений); информацию об использованных средствах, несоответствующих правилам; план перехода к органическому земледелию для хозяйств, находящихся в процессе перехода к органическому земледелию. (Постановление Совета, Приложение 1, A.1.1). Применительно к животноводству отчет должен включать: план управления; информацию о хранении удобрений; о хранении ветеринарных лекарственных средств; об идентификации животных; регистр животных (Постановление Совета, Приложение 1, A.2.1, 5, 7).

В Аргентине в начале процесса сертификации операторы должны подготовить план органического производства и операций по обращению с продукцией, который должен быть представлен на рассмотрение сертифицирующему органу. Кроме того, они должны подписать «соглашение» с этим органом, обязуясь соответствовать действующим национальным органическим стандартам. В соответствии с Методическими указаниями Codex Alimentarius (Предисловие, раздел 9 и Приложение 3, раздел 9), полное инспектирование должно проводиться как минимум один раз в год, и решения по сертификации должны приниматься лицами, отличными от тех, кто рассматривал документальные доказательства и проводил инспекционные проверки на месте. Это правило также действует в Соединенных Штатах. В Тунисе, когда осуществляется органическая сертификация, оператору выдается сертификат соответствия и лицензия, подтверждающие,

что партия продукции соответствует стандартам органического производства и является объектом контроля (ст. 29). Затем в начале процесса сертификации оператор и аккредитованный орган сертификации разрабатывают план органического производства и совместно подписывают отчет о проведенной инспекционной проверке, обязывающий оператора соблюдать действующие национальные правила органического производства (ст. 2, Указ 2000-409). Тестирование в ходе инспекции требуется в случае подозрения, что используются запрещенные вещества (ст. 9, Указ 2000 года). Отчет об инспекционной проверке должен быть составлен и подписан инспектором и оператором после каждой проверки. Аналогично в Турции, органом по сертификации до проведения инспекционной проверки разрабатывается «план контроля», а затем составляется отчет о расследовании. Исходя из этого, предпринимателю выдаются сертификат о ведении органического земледелия и сертификат на продукцию (ст. 31-32, Постановление Министерства сельского хозяйства).

Наконец, органы по сертификации должны также **документировать порядок рассмотрения случаев несоблюдения правил**, допущенных органическим оператором, и представить их компетентному органу для утверждения. Этот порядок должен указывать меры, принимаемые органом по сертификации в случае несоблюдения оператором правил; последствия таких мер в зависимости от того, как несоблюдение влияет на органическую целостность продукта; меры, принимаемые в отношении операторов, неоднократно или намеренно нарушающих правила. Национальные органы власти могут запросить перечень мер, которые принимаются в случаях несоблюдения, для мониторинга их эффективности и обеспечения сохранения органической целостности сертифицированной продукции. Власти могут также потребовать от органов по сертификации определения **штрафов** для компаний, уличенных в несоблюдении (см. также раздел 3.8 ниже).

Законы могут также охватывать другие формы органической сертификации. В Индии были включены руководящие принципы по **групповой сертификации** с целью поощрения мелких

производителей и переработчиков органических продуктов (NPOР, раздел 5). Положение о групповой сертификации имеется также и в тунисском законодательстве, но без какой-либо детализации. Стандарты IFOAM признают системы само-сертификации группой фермеров. Групповая сертификация подразумевает сертификацию частной организацией, в которой сертифицируется группа мелких фермеров на основании системы внутреннего контроля (СВК) в соответствии с утвержденным стандартом сертификации группы.³⁸ Надлежащее функционирование СВК проверяется и контролируется с помощью внешнего органа по сертификации, который также проводит выездные инспекции с посещением выборочных хозяйств.

Системы совместных гарантий (ССГ) являются еще одной альтернативой для сертификации частной организацией. Это само-организуемые объединения различных заинтересованных лиц: производителей, НПО, представителей местных органов власти в сельских общинах/малых городах, покупателей и потребителей. Производственные стандарты при такой сертификации, как правило, основываются на соответствующих национальных органических стандартах, если таковые имеются, или на стандартах, разработанных группой на основе международных стандартов, таких как Стандарт ИФОАМ, включая элементы, касающиеся социальной справедливости. Системы подтверждения основываются на специфике конкретных групп и включают в себя документацию, ведение учета, горизонтальный аудит операторов и принятие решений, которое, как правило, должно быть очень прозрачным и открытым для членов группы. ССГ представляют собой социально-ориентированный подход к принятию и применению органических принципов, где заинтересованные стороны поощряют совместную работу и улучшают свои методы ведения сельского хозяйства посредством обмена знаниями и опытом. Группы, работающие на основе ССГ, направляют свою работу на повышение потенциала, обмен знаниями и опытом. ССГ способствует укреплению межличностного и общественного

38 www.ifoam.org.

доверия, обеспечивая прямое участие всех заинтересованных сторон в развитии и управлении совместным делом в сельскохозяйственном производстве. Продукты, производимые группой ССГ, обычно распространяются через короткие производственные цепочки, т.е. через прямые поставки, среди фермеров или на местные рынки. Каждый член группы может продавать свою продукцию по отдельности, используя общий логотип.

Альтернативы сертификации третьей стороной, будь это само-сертификация, групповая сертификация или система совместных гарантий, представляют собой важную возможность для мелких производителей в участии в национальных и международных органических рынках. Для стран, только начинающих развивать свой органический сектор, сертификация третьей стороной может быть слишком обременительной или дорогостоящей. В таких ситуациях ранее разработанные и существующие системы гарантий могут стать отличной стартовой точкой, чтобы начать реализацию надзора и институциональное строительство.

Национальный закон об органической маркировке должен служить правовой основой для развития само-сертификации и других форм возможных и надежных систем общественных гарантий. Для этого фермерские группы, кооперативы, органические ассоциации и другие объединения должны быть признаны системой через, как минимум, создание юридического лица и обеспечение гарантии участия в принятии решений.

3.6 Органические операторы

Часто закон требует от операторов стать участниками признанной системы подтверждения, например, системы сертификации третьей стороной или системы совместных гарантий (ССГ), для того чтобы быть признанными в качестве органических операторов.

Регистрация и снятие с учета, как правило, являются обязанностью уполномоченных органов по сертификации, хотя компетентные органы могут принять решение о ведении реестра органических операторов для своих собственных целей. Законодательство должно, по меньшей мере, установить право компетентного органа иметь доступ к регистрации которую ведут органы по сертификации. Как отмечалось выше, при разработке положений о реестрах, национальным разработчикам, возможно, потребуется учесть общие правила по ведению делопроизводства, неприкосновенности частной жизни, конфиденциальности информации и доступа к статистическим данным в стране.

После того как оператор стал участником системы, возникает прямая связь между оператором и органом по сертификации, которая будет регламентироваться гражданским договором. В Турции, например, закон прямо призывает к заключению договора между оператором и аккредитованным учреждением. Договор является письменным соглашением, по которому оператор соглашается с тем, что сельскохозяйственная деятельность должна соответствовать закону об органическом сельском хозяйстве (статьи 5-6, Положение об основах и ведении органического земледелия).

Несмотря на договорные обязательства между органом по сертификации и оператором, законодательство по органическому производству должно определить, кто будет нести ответственность в случае, если продукт оказывается не соответствующим стандартам, включая случаи, когда продукты заявлены органическими операторами, не являющимися участниками какой-либо разрешенной системы сертификации. Законодательство может устанавливать принципы, регулирующие отношения между оператором и компетентным органом, такие как обязанность по сохранению конфиденциальности деловой информации, право государственных инспекторов на проведение мониторинга, контроля и взятие образцов органических продуктов, право на получение необходимой информации.

Операторы обязаны соблюдать органическое законодательство и требования по органическому производству, установленные органом по сертификации. Эти требования обычно, среди прочего, включают следующие обязанности:

- соблюдать соответствие действующим стандартам органического производства и переработки;
- вести учет операций органического производства;
- соблюдать обязанности по представлению отчетности;
- разрешать проведение выездных инспекционных проверок с обеспечением полного доступа к производству и/или помещениям уполномоченным лицам органа по сертификации или компетентного органа;
- принятия мер по исправлению и дисциплинарных мер, определенных органом по сертификации в случаях нарушений;
- немедленно уведомлять орган по сертификации об изменениях в своей работе, влияющих на соблюдение установленных требований.

Некоторые национальные системы, такие как НОП США, разрешают исключение из системы регистрации мелких производителей, которые осуществляют продажи потребителю напрямую (прямой маркетинг) или через местные фермерские рынки. При введении обязательной сертификации для каждого производителя, большого или малого, будет трудно (если не невозможно) обеспечить ее соблюдение, а это является нежелательным, так как может подтолкнуть к использованию обычных, а не органических методов производства. Поэтому необходимо рассмотреть альтернативные системы, основанные на местных общинах (сообществах), такие как системы совместных гарантий (ССГ), или отменить это требование для действительно мелких производителей и местных фермерских рынков. Разработчики должны провести оценку рисков при решении вопроса о том, стоит ли вводить обязательную индивидуальную сертификацию или регистрацию.

3.7 Импорт и экспорт

Два наиболее часто используемых каналов для импорта органических продуктов – это признание эквивалентности системы регулирования органической продукции и органического соответствия зарубежных стран и прямая органическая сертификация аккредитованными/признанными органами страны импортера. Первый канал устанавливается между компетентными органами разных стран: органические стандарты одной страны и система управления признаются эквивалентными страной-импортером. Это признание эквивалентности органической продукции можно осуществить путем заключения двустороннего соглашения (Аргентина, Индия, США) или путем одностороннего включения в официальный список импортирующей страной (Европейский союз, Япония). Второй канал устанавливается между компетентным органом страны импортера и органами по сертификации, действующими за пределами страны. Импортеры должны получить органический сертификат от государственного или частного органа по сертификации, официально утвержденного компетентным органом страны импортера (Аргентины, США, Индии, Японии, ЮАР). Этот метод признан во всех национальных законодательствах путем включения в нормы, касающиеся импорта органических продуктов, и представляет собой альтернативу для признания странами эквивалентности. В этом случае сертификация обычно оценивается на основе стандартов органической продукции страны импортера, но может также проводиться на основе использования эквивалентных местных стандартов.

В Соединенных Штатах существует три канала сертификации зарубежной (импортированной) продукции в качестве органической:

- Прямая аккредитация Министерством сельского хозяйства США: органическая сертификация осуществляется органами по сертификации США или других стран, действующих в зарубежной стране, которые получили непосредственное

разрешение (были аккредитованы) Министерством сельского хозяйства США;

- Признание Министерством сельского хозяйства США иностранной аккредитации или системы аккредитации: сертификация органической продукции осуществляется иностранными органами по сертификации, признанными Министерством сельского хозяйства США, по запросу правительства третьей страны, в которой была проведена аккредитация в порядке, удовлетворяющем требованиям аккредитации НОП;
- Двустороннее соглашение о признании эквивалентности: сертификация органической продукции осуществляется иностранными органами по сертификации, которые уполномочены или аккредитованы иностранным органом государственной власти в соответствии с соглашением о признании эквивалентности с Соединенными Штатами.

В Европейском союзе заинтересованные страны могут обратиться в Европейскую комиссию для включения в государственный **список эквивалентности**, обеспечив достаточные доказательства того, что их органическое законодательство эквивалентно законодательству Европейского союза. При оценке эквивалентности учитываются Методические указания Codex Alimentarius. Продукты, импортируемые из таких стран, должны сопровождаться сертификатом о прохождении инспекционной проверки, выданным компетентным органом и удостоверяющим, что такие продукты были произведены и проверены в соответствии с правилами, признанными эквивалентными правилам Европейского союза. Если продукты происходят из стран, не внесенных в упомянутый выше список, они должны быть сертифицированы в качестве эквивалентных или совместимых со всеми требованиями производства и переработки Регламента 834/2007, включая его меры по реализации. В этом случае будут созданы два списка органов, компетентных проводить необходимые инспекционные проверки и сертификационную деятельность в третьих странах. Первый список - для органов, сертифицирующих, что система

эквивалентна системе Европейского союза, и другой список - для органов, сертифицирующих, что система совместима с системой Европейского союза. Такие органы по сертификации должны быть аккредитованы на основе самой последней версии европейского стандарта EN 45011 или Руководства ИСО 65 и должны подлежать регулярным проверкам на месте, надзору и многолетним оценкам органами по аккредитации (ст. 32).

В Японии утверждены списки стран, чьи законы по органической продукции были признаны МСХЛХР эквивалентными законам в Японии. Зарубежные операторы должны сначала получить сертификацию на основании органических стандартов и правил своей страны. Такая сертификация должна выполняться государственными или контролируемыми государством организациями, признанными МСХЛХР для каждой из перечисленных стран. Экспортный сертификат, выданный компетентными органами данных стран, и национальный логотип органической продукции должны прилагаться к сертифицированной продукции перед экспортом в Японию. Импортёры из Японии, в свою очередь, должны быть сертифицированы аккредитованными японскими органами по сертификации, для того чтобы импортировать такие иностранные товары (ст. 37, Постановление министерства №62). После сертификации импортёры должны поставить органический логотип JAS на ввозимый продукт перед его выпуском на японский рынок (Статья 15 (2), Закон № 175; статьи 37-38 Постановление министерства № 62). Сертификация осуществляется органами, аккредитованными МСХЛХР, в отношении операторов из стран, чьи органические системы не были признаны эквивалентными системам Японии. Так, операторы должны получить сертификат органического продукта от сертифицирующих органов Японии или другой страны, которые были аккредитованы МСХЛХР (см раздел 3.6 выше). После того, как их товары были сертифицированы как соответствующие органическим стандартам Японии JAS, на них проставляется органический логотип JAS, и они могут быть импортированы и выпущены на японский рынок (ст. 19 (3), Закон № 175).

В Хорватии импортерами органических продуктов могут быть юридические и физические лица, зарегистрированные в качестве трейдеров и включенные в **реестр импортеров органических продуктов**. Они должны иметь сертификат на органические продукты, выданный аккредитованным органом по сертификации страны-экспортера. Органические продукты, импортируемые в Хорватию, должны соответствовать требованиям по импорту Закона о торговле, Закона об органическом производстве сельскохозяйственной продукции, продовольствия и другим соответствующим нормативным актам.

В Канаде законодательство требует только, чтобы каждый импортируемый продукт, обозначенный как органический, сопровождался на время его ввоза в Канаду «**аттестацией**», выданной компетентным органом страны происхождения, подтверждающей, что данный продукт отвечает требованиям канадских правил.

Что касается экспорта, в некоторых странах, например, в Китае, закон не требует, чтобы экспорт соответствовал отечественным правилам маркировки. Некоторые двусторонние соглашения об эквивалентности могут содержать свои собственные требования в отношении экспорта. В некоторых системах экспортная процедура сертификации органических продуктов находится в ведении органов по сертификации и должна соответствовать обычным экспортным правилам. Существует около восьми различных методов признания или содействия **импорту органических продуктов**, используемых правительствами, компетентными органами, органами по аккредитации или органами по сертификации.

1. Соглашения между правительствами о признании (эквивалентности) систем

Применимы в отношениях между странами, имеющими схожее законодательство. Переговоры ведутся на двусторонней основе, в них страна-экспортер имеет более слабую позицию и может оказаться в невыгодном

положении. Поскольку это дипломатический процесс, такой вариант требует много ресурсов. Он может оказаться длительным и не всегда взаимовыгодным, как это происходит в случае внесения в списки ЕС третьих стран, но может быть и полностью взаимовыгодным, каким является соглашение между США и Канадой, которое стало первым полностью взаимовыгодным и равным по правовым последствиям соглашением в органическом секторе.

2. Иностранное правительство в качестве агента

Признание компетентных органов других национальных систем в качестве эквивалента аккредитации Министерством сельского хозяйства США (USDA) для сертификации в соответствии с НОП является примером использования иностранного правительства в качестве агента. Это применимо, когда в стране создана национальная система аккредитации для органической сертификации. Сертификация осуществляется на предмет соответствия правилам импортирующей страны, а не национальным стандартам.

3. Принятие международной аккредитации

На сегодня признание Австралией аккредитации ИФОАМ является единственным примером принятия международной аккредитации. В то же время существуют примеры принятия оценок международными органами по аккредитации, например, Международной службой органической аккредитации (IOAS) для аккредитации властями Квебека и Канады для дальнейшего утверждения Европейской Комиссией органов по сертификации, работающих в третьих странах.

4. Признание между органами по аккредитации

Обычно, органы по аккредитации могут вести переговоры по соглашению о признании с равными по уровню и техническому оснащению органами. Помимо стран, имеющих органическое законодательство и систему аккредитации,

этот вариант применим там, где создана национальная аккредитация для органической сертификации без законодательства об обязательной сертификации, например, в Таиланде и Индонезии. В отличие от варианта, где правительства иностранных государств выступают агентами, данное признание может включать в себя использование соответствующих или эквивалентных национальных или частных стандартов.

5. Прямое признание зарубежными органами по сертификации

В настоящее время этот вариант является основным способом, используемым правительствами в целях облегчения органической сертификации импорта. Органы по сертификации в каждом случае подтверждения/регистрации должны применять правила соответствующего национального режима. Этот вариант влечет многократную аккредитацию органов по сертификации и многократную сертификацию операторов.

6. Соглашения о признании/сотрудничестве между органами по сертификации

На основе сотрудничества и субподряда в области инспекции органы по сертификации могут использовать результаты одной инспекции для осуществления нескольких сертификаций в целях облегчения экспорта. Продукция сертифицируется в соответствии с правилами стран-импортеров. Тем не менее, это может быть проблемой в странах, требующих обязательную национальную регистрацию инспекторов, как это имеет место в Китае и Южной Корее.

7. Наделение органа по сертификации полномочиями

Вместо прямого одобрения зарубежных органов по сертификации, власти могут уполномочить свои органы по сертификации выдавать необходимое одобрение на основе признания эквивалентной сертификации, использования

предыдущих отчетов для повторной сертификации или использования инспекционных служб. Это позволит усилить сотрудничество между органами по сертификации и облегчит взаимодействие между регулируемыми и нерегулируемыми рынками, помогая странам, не имеющим законодательства, избежать поспешного принятия непроработанного законодательства.

8. Одностороннее признание продукции из надежных систем

Австралия заявила об одностороннем признании того, что считается «одинаково надежным импортированным органическим или биоактивным продуктом», как, например, продукты, совместимые с ЕС, НОП, органическими стандартами Японии JAS или аккредитацией ИФОАМ (Австралийский стандарт, AS 6000).

В мире существуют как высокоразвитые нормативно-правовые системы, так и нерегулируемые рынки с государственными программами сертификации и частными местными и международными органами по сертификации, применяющими в своей деятельности обязательные национальные правила и частные стандарты. Страны должны будут признать указанное различие в целях содействия импорту и экспорту во всем мире, а именно:

- а) признать системы стран, имеющих законодательство, включая национальные стандарты и системы по аккредитации,
- б) признать государственную или частную инспекцию/сертификацию рынков, не имеющих законодательства.

А. Признание систем

Признание систем включает признание эквивалентности: (а) стандартов и технических регламентов; и (б) сертификацию, то есть сертификационные требования и надзор за сертификацией.

Национальные стандарты и технические регламенты, как правило, разрабатываются и принимаются с учетом национальных или региональных условий. В связи с глобальным разнообразием национальных географических и агрономических условий, культур и уровней развития, различия в технических условиях и стандартах органического производства и переработки часто оправданы и могут быть приняты. Признание эквивалентности, то есть признание того, что различные стандарты или технические регламенты могут способствовать достижению общих целей, является широко применимым и обычным способом в международных торговых соглашениях. Использование международного стандарта в качестве эталона для определения эквивалентности рекомендуется ВТО. И ВТО, и Кодекс отмечают, что определение эквивалентности должно основываться на преследуемых целях. Изучив вопросы, касающиеся гармонизации и эквивалентности органических стандартов и сертификации, и их географию, Международная целевая группа по вопросам согласования и эквивалентности в органическом земледелии (МЦГ) разработала два инструмента для облегчения признания систем. EquiTool, инструмент признания эквивалентности органических стандартов и технических регламентов, а также Международные требования для органов по органической сертификации (IROCB). Они могут использоваться государственными регулирующими органами и частными органическими сертифицирующими органами. Руководящие принципы Европейской комиссии по импорту органических продуктов в Европейский союз ссылаются на EquiTool и IROCB как примеры лучшей международной практики, которые будут использоваться при оценке эквивалентности систем органических гарантий.

В. Эквивалентность стандартов

Эквивалентность стандартов и технических регламентов между двумя сторонами, как правило, определяется посредством сравнения стандартов и технических

регламентов сторон, а также посредством выработки критериев отклонений для анализа различий и принятия решения о признании. Для многосторонних соглашений сравнение технических условий каждой из сторон с условиями других сторон будет утомительным и неэффективным занятием. Удобнее выбрать общую процедуру и основу для оценки, которая может использоваться всеми сторонами. Разработчики могут использовать EquiTool в качестве инструмента установления эквивалентности стандартов и технических условий. Существует необходимость в использовании общей базы для оценки условий различных правовых систем. Это может быть международный эталонный стандарт, например, Методические указания Кодекса или стандарт ИФОАМ, или общий перечень целей органического производства и переработки в регионе. Если консенсус по полному признанию эквивалентности не может быть достигнут, можно предусмотреть исключения, например, полное соблюдение запрета на использование определенных материалов. Стандарт оценки эквивалентности может также применяться к частным стандартам.

C. Эквивалентность сертификации

Надежность сертификации, как правило, основывается на применяемых нормах сертификации и на надзоре за сертификацией. Признание сертификации в целом основывается на соответствующем эффективном мониторинге.

D. Требования к сертификации

Во многих, но не во всех основных правовых системах, делается ссылка на ИСО 65 и на конкретные условия определенного сектора при установлении правил органической сертификации. Стороны могут разработать минимальные требования для признания иностранной сертификации в своих схемах органической сертификации. В свою очередь, разработчики могут сделать в законе

ссылку на IROCB, которые уже включают дополнительные отраслевые требования в качестве основы для признания эквивалентности сертификационных условий.

Е Надзор за сертификацией

Распространенным способом надежной аккредитации является взаимная проверка органов по аккредитации на соответствие ИСО 170. Стороны могут провести экспертную оценку систем надзора друг у друга в соответствии с ИСО 17011 или принять доказательства эквивалентной экспертной оценки по ИСО 17011, проведенной другими сторонами. Кроме того, разработчики закона могут включить положение о признании международных органов по аккредитации, которые соблюдают ИСО 17011 и прошли взаимную проверку.

Е. Признание инспекционных проверок/сертификации, проведенных на нерегулируемых законодательством рынках.

В то время как признание сертификации импорта из стран, имеющих законодательство, может быть достигнуто на основе признания системы, признание импорта из стран, не имеющих законодательства, может быть сделано следующим образом.

Г. Аккредитация на основе признанной системы надзора (за деятельностью органов по сертификации)

Продукты, сертифицированные органами по сертификации, аккредитованными признанной системой страны, но действующими за пределами страны, предположительно, будут признаны. Например, если система аккредитации признана в рамках ЕС, сертификация, осуществляемая за пределами ЕС органами по сертификации, признанными в ЕС, должна признаваться в ЕС. Разработчики также могут предусмотреть возможность признания международных систем аккредитации. Если даже не признавая их непосредственно, можно принимать их экспертные отчеты для признания органов по сертификации компетентным

органом, как в случае ЕС и Канады. Это позволит снизить необходимость многократной аккредитации.

Н. Полномочия органов по сертификации на разработку эквивалентной сертификации

Продукция в некоторых странах, не имеющих законодательства, может не достигать необходимого объема для подтверждения или регистрации местными органами по сертификации. Для содействия небольшим торговым потокам законодательство может разрешить компетентному органу поручить подконтрольным ему органам по сертификации сотрудничать и развивать эквивалентную сертификацию с местными органами по сертификации, находящимися в странах, не имеющих законодательства. Это может быть основано на использовании аналогичных или эквивалентных стандартов и надзоре за сертификацией со стороны ответственного органа по сертификации в соответствии с договором о сотрудничестве.

И. Использование результатов предварительной инспекционной проверки и привлечение инспекторов, работающих на основе контрактов

Для несистематической периодической торговли, где не хватает активности, чтобы установить постоянное сотрудничество, органам по сертификации может быть разрешено использование предыдущих отчетов об инспектировании для повторной сертификации (как это разрешено в органических стандартах Японии JAS) без необходимости заключения контрактов с местными органами по сертификации для проведения инспекционных проверок.

3.8 Несоблюдение требований и нарушения

В национальном законодательстве в области органического сельского хозяйства должны разграничиваться случаи несоблюдения требований и фактические нарушения,

совершенные органическими операторами, и мошенническими заявлениями об органическом статусе предприятиями, не признанными таковыми в надлежащем порядке. Учитывая, что органические операторы решили на добровольной основе соблюдать требования органического сельского хозяйства, несоблюдение этих требований просто приведет к отказу в сертификации или к отзыву сертификации. В то же время, национальное законодательство должно обеспечивать защиту общих интересов, таких как охрана окружающей среды или защита потребителей от мошеннических или вводящих в заблуждение действий: в этих случаях более уместными являются гражданско-правовые или экономические санкции.

Органы по сертификации, как правило, несут ответственность за выявление и устранение несоблюдения правил операторами. Как уже говорилось выше, органы по сертификации разрабатывают свои собственные процедуры и меры, используемые в случаях несоблюдения правил органическими операторами в рамках процесса их сертификации (см. раздел 3.6 выше). Это может быть внутренний механизм, который орган по сертификации использует в процессе сертификации, на основе контрактных отношений с органическим оператором. И наоборот, если действия оператора нарушают принципы, охраняемые государством посредством закона, компетентные органы ответственны за выявление нарушений и наложение санкций или административных мер на оператора - нарушителя.

Национальные разработчики должны учитывать национальное законодательство об административных правонарушениях при разработке правил в отношении нарушений и санкций. Они должны помнить, что законодательство должно защищать потребителей от вводящей в заблуждение информации, а сельскохозяйственные рынки - от сфальсифицированной продукции, мошеннического использования маркировки или обозначений, и, в особенности, они должны предусмотреть меры борьбы с мошенническими заявлениями об органическом статусе тех, кто не сертифицирован и не прошел соответствующего инспекционного контроля.

Кроме того, если органы по сертификации дискриминируют или нарушают правила, регулирующие аккредитацию и сертификацию, то они создают риски для национального рынка органической продукции, подрывая к нему доверие. Следовательно, также должны быть специфицированы меры наказания в отношении органов по сертификации, не соблюдающих закон. При разработке этих положений национальные разработчики законодательства должны также рассмотреть потенциальные последствия аннулирования аккредитации органа по сертификации для органических операторов, которых они сертифицировали.

Хотя приведенные выше различия могут казаться четкими в теории, на практике трудно различить соответствующие положения в проанализированном национальном законодательстве. Национальное законодательство подробно определяет действие, ведущее к приостановке или отмене сертификации, лишь в нескольких случаях и редко регулирует вопрос о возможности обжалования решений о приостановлении или аннулировании сертификации, хотя это является важным элементом для обеспечения правовой определенности.

В Европейском союзе, также как в соответствии с Методическими указаниями Codex Alimentarius (п. 6.9), проводится различие между «несоблюдением» и «серьезным нарушением или нарушениями, имеющими длительное действие» с точки зрения правовых последствий, однако без указания оснований или действий, которые могут привести к несоблюдению или нарушению. В Индии также «несоблюдения» отличают от «нарушений», однако без подробного объяснения конкретных оснований или действий, которые могут привести к несоблюдению или нарушению.

Законодательство часто предусматривает такие виды наказания, как штраф, **приостановление и аннулирование аккредитации органа по сертификации**. Например, в Аргентине если выявлено, что органы по сертификации нарушают установленные критерии и обязанности по аккредитации, то на них организацией SENASA могут быть наложены санкции в виде штрафов, приостановления

аккредитации и исключения из национального реестра на период до одного года, временного или окончательного закрытия офисов (ст. 24, Национальный закон 23.899). Тем не менее, в законе не описано подробно конкретное действие, составляющее нарушение. В Канаде, на основании рекомендации органа по аккредитации или по собственной инициативе, Канадское агентство инспектирования пищевых продуктов (CFIA) приостанавливает аккредитацию органа по сертификации, не соблюдающего требования закона. Однако опять же не указаны подробно конкретные основания или действия, составляющие несоблюдение. Приостановление аккредитации остается в силе до тех пор, пока не будут реализованы необходимые корректирующие меры и осуществлена проверка. Если орган по сертификации не сможет осуществить такие меры, аккредитация должна быть отменена CFIA (ст. 7, Правила органической продукции). В Индии, когда аккредитация органа по сертификации приостанавливается, NAV имеет право назначить другой орган, чтобы продолжить работу по сертификации в целях защиты интересов операторов, пострадавших от такой приостановки (NPOP, раздел 4).

В Соединенных Штатах в законодательстве кратко описаны меры, принимаемые в случаях несоблюдения правил органами по сертификации, которые могут привести к приостановке или отмене их аккредитации Секретарем (министром) сельского хозяйства. Органы по сертификации должны прекратить любую деятельность по сертификации, а в случаях, когда аккредитация была аннулирована, не вправе получить новую аккредитацию раньше, чем через три года (раздел 205.665, НОП). Секретарь сельского хозяйства правомочен определять на индивидуальной основе по каждому конкретному случаю сертификации, могут ли операторы сохранить свою органическую сертификацию (раздел 2116 (j), ОРА). Наконец, экспертной группе, созданной Администратором, поручено, наряду с прочим, проводить ежегодную оценку процедур аккредитации в США на соответствие Руководству ИСО/МЭК 17 011 «Общие требования к оценке и аккредитации органов по сертификации и регистрации» (раздел 2117, ОРА; раздел 205.509, НОП).

Как было отмечено выше, только некоторые страны подробно описывают **действие**, которое считается не отвечающим требованиям закона. В Тунисе отказ сообщать о каких-либо нарушениях закона оператором может привести к временному или постоянному аннулированию аккредитации органа по сертификации, а также к возможному наложению штрафа (ст 20, 22, Закон по органическому сельскому хозяйству). В Индии в законодательстве подробно перечислены основания для отказа в аккредитации. Действия, являющиеся основанием для прекращения аккредитации, включают (но не ограничиваются этим): несоблюдение критериев аккредитации и национальных органических стандартов, злоупотребление статусом аккредитации, отказ в разрешении доступа Комитету по оценке или создание препятствий для полного доступа к информации, неуплата взноса или платы за аккредитацию в срок, несоблюдение каких-либо санкций, введенных в случае несоблюдения аккредитационного контракта. Если нарушения являются серьезными, NAB может отозвать аккредитацию без права возобновления в будущем (NPOP, раздел 4). В Японии MSCXLR должен отменить аккредитацию как отечественных, так и зарубежных органов по сертификации, если будет выявлено, что они получили аккредитацию незаконными способами, или за невыполнение установленных критериев и обязанностей по аккредитации. На Филиппинах непредставление аккредитованным лицом «отчетов на конец года и других периодических отчетов» о своей деятельности (АО 13, 4.2.7) является основанием для отзыва аккредитации.

Что касается **приостановления и отмены органической сертификации производителей, не соблюдающих требования закона**, в Канаде компетентный орган по сертификации или CFIA должен приостановить органическую сертификацию, если ее владелец не соблюдает положения канадского Закона о сельскохозяйственной продукции, (Правила органической продукции) и Национального органического стандарта (NOS). Тем не менее, не представлена никакая детализация конкретных оснований или действий, которые представляют собой

несоблюдение. Приостановление органической сертификации остается в силе до тех пор, пока не будут приняты необходимые корректирующие меры и осуществлена их проверка. Если оператор не принимает таких мер, сертификация должна быть отменена CFIA или компетентным органом по сертификации (ст. 13, Правила органической продукции). В Японии органы по сертификации, чья аккредитация была приостановлена, должны прекратить любую деятельность по сертификации, и они не имеют права на проведение новой аккредитации в течение одного года (ст. 17 (12), 19 (9), Закон № 175). Невыполнение этого требования может привести к тому, что национальные органы по сертификации будут приговорены к штрафу, не превышающему один миллион йен, или к лишению свободы на срок до одного года. Правовые последствия несоблюдения правил зарубежными сертифицирующими органами не указаны. Кроме того, МСХЛХР может отменить аккредитацию юридического лица, которое без уважительной причины не начинает деятельность по сертификации в течение одного года после предоставления ему аккредитации (ст. 17 (12), Закон № 175). В Тунисе министр сельского хозяйства после получения заключения Национальной комиссии может (временно или постоянно) аннулировать органическую сертификацию оператора, если он не соблюдает национальные органические стандарты и систему контроля. На такого оператора дополнительно могут быть наложены санкции в виде штрафа (ст. 20, 22, Закон об органическом сельском хозяйстве). Однако опять же не указаны конкретные основания или действия, которые представляют собой несоблюдение.

В Австралии сертифицирующими органами могут быть приняты следующие меры к производителям органических продуктов: наложение на производителя обязанности по выполнению определенных условий, установления срока для приведения в соответствие с предусмотренными требованиями, проведение дополнительных инспекционных проверок, определяемое органом по сертификации, приостановление операций, если есть подозрения в том, что нарушена органическая целостность операции, лишение права на использование

органической маркировки, включая устранение маркировки с уже промаркированной продукции и/или аннулирование сертификации органического производителя.

В контракте о сертификации ОССР также перечисляются следующие санкции для тех, кто не соблюдает стандарты PNSSOA:

- ОССР имеет право налагать санкции, включая аннулирование сертификата для нарушенного стандарта.
- В том случае, если логотип ОССР используется для обозначения продуктов, которые не были проверены и сертифицированы ОССР, заключивший контракт оператор будет подвергнут санкциям и штрафам, предусмотренным в филиппинском Законе о потребителях.
- ОССР может повторить проверки при наличии подозрений в нарушении филиппинского Национального стандарта органического сельского хозяйства и переработки или каких-либо положений по их реализации (сертификационный контракт, ОССР, п. 6).

В Европейском союзе выявление нарушений приводит к **запрету на использование всех органических обозначений** для всей партии или производственной единицы, затронутой этим нарушением. В случае нарушений оператор не будет иметь права на органическую сертификацию в течение периода, который определяется компетентными органами государств-членов (ст. 30, Регламент 834/2007). В Индии, в случае выявления нарушения, влияющего на органическую целостность продукта, компетентный орган по сертификации должен гарантировать удаление обозначений органической сертификации со всей партии продукции, являющейся предметом выявленного нарушения. В случаях, когда нарушение допускается оператором, компетентный орган по сертификации должен отозвать у него сертификат на определенный период времени и сообщить об этом решении в NAV (раздел 4, NPOP).

Действие оператора, которое рассматривается как несоблюдение, не всегда подробно формулируется в законодательстве, однако такое подробное описание является важным элементом для обеспечения правовой определенности. В Японии органическая сертификация приостанавливается компетентным органом по сертификации в следующих случаях: (i) когда деятельность сертифицированного оператора более не соответствует органическим стандартам и техническим критериям, или в течение одного года он не принял меры, предписанные сертифицирующим агентом в целях обеспечения соблюдения; (ii) когда сертифицированный оператор предоставил поддельные документальные свидетельства в орган по сертификации или препятствовал проведению инспекционных проверок на месте; (iii) когда сертифицированный оператор отказался выполнять приказы МСХЛХР, не в состоянии представить отчет, запрошенный МСХЛХР, или препятствует проведению инспекционных проверок МСХЛХР на месте; (iv) на основе любых иных оснований, предусмотренных в Руководстве ИСО/МЭК 65 (ст. 46, Постановление министерства № 62). Сертифицирующие органы должны докладывать о решениях по аннулированию сертификации в МСХЛХР и подвергнутые данной санкции операторы не имеют права на получение органической сертификации в течение одного года. Кроме того, нарушение обязанностей по сертификации или требований к маркировке может наказываться штрафом.

В Хорватии штраф налагается на оператора, который, наряду с другим:

- производит, заявляет и маркирует органические продукты со ссылкой на закон, не будучи внесенным в реестр органических производителей;
- не соблюдает положения, касающиеся периода переориентации;
- использует репродуктивные материалы в органическом производстве в нарушение закона;
- импортирует органические продукты в нарушение закона.

Законодательство некоторых стран содержит описание **процедур**, связанных с несоблюдением правил со стороны операторов. В Соединенных Штатах, когда инспекционная проверка, изучение или расследование сертифицирующим агентом выявляет случай несоблюдения национальных органических стандартов, оператору посылается письменное уведомление о несоблюдении, которое оператор может опровергнуть или принять меры к исправлению. Если опровержение или исправление не принимается, данному оператору направляется письменное уведомление о предлагаемом приостановлении действия или аннулировании сертификации. НОП не описывает подробно основания или действия, которые могут привести к приостановке или отмене органической сертификации, хотя их последствия различаются с точки зрения приобретения будущих прав. Оператор, чья сертификация была приостановлена, в любой момент может подать заявку министру сельского хозяйства для восстановления своей сертификации, представив доказательства исправления предыдущего несоблюдения. Оператор, чья сертификация была аннулирована, не имеет права на получение сертификации в течение пяти лет. Кроме того, любой сертифицированный оператор, который преднамеренно злоупотребляет органической маркировкой, подлежит максимальному административному штрафу в размере 10 000 долларов за нарушение (раздел 205.662, НОП).

Австралийский национальный стандарт также предусматривает процедуру **обжалования** решения органа по сертификации (Национальный стандарт, 6.3, 6.5). В Швейцарии орган по сертификации должен подготовить план борьбы с нарушениями с указанием соответствующих санкций, план борьбы с несоблюдениями и должен сообщать о нарушениях в Федеральное министерство сельского хозяйства и властям кантона (ст. 28, 30, Постановление Совета).

В целом, национальное законодательство по органическому сельскому хозяйству должно четко определить действие, которое квалифицируется как несоблюдение и нарушение, как для операторов, так и для органов по сертификации. Наряду

с определением в законе того, что является несоблюдением и нарушением, должны быть прописаны их правовые последствия, включающие приостановку, лишение аккредитации или сертификации, запрет на использование органических обозначений маркировки, штрафы и т.д. Неправомерное/неправильное использование органических обозначений/маркировки может также рассматриваться в качестве конкретного нарушения или обмана потребителей. Также должны быть включены критерии для ограничения применения решений по произвольному усмотрению с учетом текущего и будущего властного потенциала компетентного органа. Наконец, должны быть подробно прописаны процедуры для выявления и применения мер в случаях несоблюдения и нарушения закона, а также возможность для апелляции.

3.9 Меры по продвижению органических продуктов на рынок

Правовые положения могут быть нацелены на поддержку развития органического сельского хозяйства. Таким образом, эти положения могут налагать функцию повышения информированности общественности на конкретные органы или просто поощрять информирование, например, при помощи предоставления финансирования, введения различных стимулов и создания возможностей для обучения.

В соответствии со статьей 8 Закона Турции об органическом земледелии по рекламе и продвижению органических продуктов и материалов, Высший Совет Турецкой телерадиокорпорации должен предпринимать необходимые меры и инициативы, чтобы гарантировать предоставление различными турецкими СМИ эфирного времени для учебных программ об органическом земледелии (по крайней мере, 30 минут в месяц).

В Хорватии правительство, по предложению соответствующего министерства, определяет **стимулы** для развития органического сельского хозяйства (ст. 8, Закон об органическом производстве

сельскохозяйственной продукции и продуктов питания). Правовые положения о **краткосрочной подготовке (обучении)** также могут быть включены в закон. В законодательстве Турции есть положения по периодической подготовке инспекционного персонала на центральном уровне и обучению фермеров на областном уровне (статьи 40, 42, Положение об основах и ведении органического земледелия).

Наконец, в Аргентине законом предусмотрена возможность льготной **тарифной политики** в целях поощрения международной торговли органическими продуктами (ст. 7, Национальный закон 25.127).

3.10 Заключительные положения

Заключительные положения должны быть, в общем, направлены на регулирование и содействие реализации закона, включая положения по частичной отмене прежнего законодательства, замещаемого новым законом, положения о финансировании и указание даты вступления закона в силу.

Часто заключительные положения включают переходные меры для заинтересованных государственных органов, и, возможно, что более важно - меры для частных лиц, подпадающих под новый режим. Переходные меры могут касаться сроков выполнения некоторых новых программ или сроков, в течение которых определенные устаревшие заявления некоторых операторов об органическом производстве будут поэтапно удаляться без применения мер наказания. Переходные меры являются важным и удобным способом ясного информирования заинтересованных сторон, которые могут быть затронуты введением нового режима регулирования.

Заключительные положения должны быть разработаны в соответствии с национальной законодательной практикой. Формы для запросов на лицензирование или разрешений можно включать в виде приложений к проекту законодательства.

Органическое сельское хозяйство и право – это законодательно-правовое исследование, пытающееся выявить и объяснить различные правовые вопросы, связанные с органическим производством. Исследование включает рекомендации по вопросам, рассматриваемым при разработке национального законодательства об органическом сельском хозяйстве. Это является первым шагом в раскрытии сложных и высокотехнических вопросов, связанных с разработкой национального законодательства об органическом сельском хозяйстве, с надеждой на то, что комментарии читателей внесут вклад в совершенствование и обогащение предварительных результатов исследований, представленных в этом томе.

ISBN 978-92-5-407220-9



9 789254 072209

I2718R/1/01.16